



# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

## **FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

### **LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA MÉXICO-UNIÓN EUROPEA Y LA INFLUENCIA BRASILEÑA EN SU CONSECUCIÓN**

# **T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**P R E S E N T A:**

**MARIA ISABEL LOAEZA BECERRIL**

**DIRECTORA: PROFESORA BEATRIZ NADIA PÉREZ  
RODRÍGUEZ**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo es producto de mi estancia e instrucción académica en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), considerada mi alma mater, refugio de conocimientos, formadora de conciencias y fuente de sabiduría.

Esta tesis está dedicada a mis padres María Isabel y Alfonso David, por haber sido un sostén incondicional y fundamental durante toda mi trayectoria académica; por haberme dado los elementos requeridos para tomar con valentía las decisiones que me condujeron hasta este punto de mi vida. Sin su respaldo no hubiera sido posible.

Guardo también un profundo agradecimiento a mi abuelita Lichita, y a mi tía Lety por todo su cariño, apoyo e infinita confianza que siempre han depositado en mí, así como por acompañarme en los buenos y malos momentos. A mis hermanos, tíos y primos por atestiguar mi aventura universitaria.

No puedo dejar de extender mis agradecimientos y sincero afecto a Capy, Richie, Chavita y, por supuesto, Peter Márquez por sus consejos, cariño y buenos ratos durante la elaboración de este trabajo; así como por mantenerse, aún en la distancia, muy al pendiente del curso de este prolongado proyecto.

También agradezco a todos mis amig@s de los ámbitos académico, laboral y social que, de manera desinteresada, me

motivaron a concluir este trabajo. No los menciono personalmente para evitar alguna ingrata omisión.

A Rafael, gracias por su presencia en casi toda mi etapa universitaria y un poco más..., lo que, por supuesto, representó una nostálgica inspiración.

De manera muy especial y con profundo cariño doy gracias a mi Directora de tesis, la profesora Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, por su constante involucramiento en este proyecto, así como por toda la paciencia mostrada hasta el último momento. Nadia, aprecio mucho y siempre recordaré aquellos días de revisión y alguno que otro regaño, todo en beneficio de este trabajo conjunto.

Gracias a cada uno de mis sinodales que con sus valiosas y apreciables observaciones pude afinar y pulir éste, mi primer libro.

Con total sinceridad y humildad agradezco a mi Universidad por brindarme la dicha de formar parte de ella, al igual que a todos aquellos profesores que con sus cátedras y acaloradas discusiones en clase dejaron huella en mí. Infinitas gracias.

Después y al final de todo agradezco a Dios por mantenerme de pie.

## ÍNDICE

<b>Introducción.....</b>	<b>6</b>
<b>1. Política exterior de México y la alternativa europea.....</b>	<b>12</b>
1.1. Política Exterior, un marco conceptual.....	12
1.2. Política exterior mexicana: una historia de alianzas.....	17
1.3. Primeros pasos hacia la Unión Europea, aspirando a la diversificación.....	21
1.3.1. Diversificación económica.....	22
1.3.2. Diversificación política.....	24
<b>2. La Asociación Estratégica como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea.....</b>	<b>28</b>
2.1. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE).....	28
2.1.1. Evolución institucional de la Política Exterior y de Seguridad Común.....	31
2.1.2. Órganos decisorios dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común y su capacidad de acción.....	36
2.1.3. La política exterior en el Tratado de Lisboa (TL).....	38
2.2. Instrumentos de la política exterior de la Unión Europea.....	40
2.2.1. Variedad y jerarquías en los instrumentos de vinculación exterior de la Unión Europea.....	41
2.2.2. Objetivos prioritarios de la política exterior de la Unión Europea según la Política Exterior y de Seguridad Común...	45
2.3. Asociaciones Estratégicas de la Unión Europea.....	48
2.3.1. Criterios y factores que favorecen su establecimiento.....	51
2.3.2. Asociaciones Estratégicas de la Unión Europea y sus características.....	52
2.3.3. Alcances y particularidades entre las Asociaciones Estrategias de la UE y un tratado.....	60

## ÍNDICE

<b>3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil.....</b>	<b>63</b>
3.1. Relación birregional: América Latina-Unión Europea.....	63
3.1.1. Antecedentes.....	63
3.1.2. Evolución en la relación política: logros y tropiezos.....	69
3.1.3. Resultados de la VI Cumbre ALC-UE.....	74
3.2. Brasil, socio estratégico de la Unión Europea.....	78
3.2.1. La Asociación Estratégica Brasil-Unión Europea.....	78
3.2.2. Brasil... ¿el tercero en discordia en la relación México-Unión Europea?.....	81
3.2.3. Brasil desde el lente europeo y latinoamericano.....	82
3.3. Relaciones actuales México-Unión Europea.....	85
3.3.1. Institucionalización de la cooperación bilateral.....	86
3.3.2. El Acuerdo Global.....	87
3.3.3. México desde una perspectiva europea y latinoamericana....	91
3.3.4. La Asociación Estratégica de la Unión Europea con México..	94
3.3.4.1. Cronología y procedimientos.....	99
3.3.4.2. Posibles alcances y límites.....	101
3.3.5. Resultados de la V Cumbre México-Unión Europea.....	103
 <b>Conclusiones.....</b>	 <b>106</b>
 <b>Prospectiva.....</b>	 <b>111</b>
 <b>Anexos.....</b>	 <b>113</b>
 <b>Fuentes.....</b>	 <b>116</b>

## INTRODUCCIÓN

Desde el establecimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE) con la firma del Tratado de Roma en 1957, sus estados signatarios: Francia, Alemania, Italia y los países del Belelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo) comenzaron lo que se convertiría en el proyecto único y sin par en el escenario internacional, cuando menos hasta estos días.

Tanto por su compromiso comunitario como por su alcance y potencial en diferentes ámbitos de la política internacional, pero sobre todo por su novedosa estructura supranacional, la Unión Europea (UE) comenzó desde su fundación a atraer la atención de los diferentes actores del mapa mundial, lo que más tarde la obligaría a tener que definir la forma de ejercer su política exterior y hacerse escuchar con una sola voz en los asuntos internacionales. Básicamente esa sería la labor de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

México, con una activa política exterior y en su carácter de Estado-nación, ha mantenido relaciones exteriores prácticamente desde el inicio de su vida independiente. El aislamiento no ha sido característico de su actuar exterior, antes bien siempre ha buscado mantener relaciones cordiales basadas en sus principios dogmáticos de política exterior. Con la UE, las relaciones bilaterales se han podido dar con notable desenvoltura, coincidencias históricas, de valores y de principios, así como afinidades en los ideales, han contribuido a reforzarlas con facilidad.

Concretamente, la diversificación de las relaciones exteriores de México constituye una tarea que el gobierno debería fijarse como prioritaria dada la actual dinámica de interdependencia caracterizada, en lo general, por una progresiva cooperación política bilateral y en temas de la agenda global. He aquí la importante alternativa que la UE representa para México y para algunos países latinoamericanos en su objetivo por diversificar sus lazos políticos internacionales y sus relaciones económicas, a fin de equilibrar la atracción natural hacia Estado Unidos.

La relación política de México con la Unión Europea resulta trascendental principalmente por las oportunidades que ésta puede ofrecer al gobierno mexicano, por ejemplo como apoyo en espacios de impacto global y concertación multilateral;

## INTRODUCCIÓN

y viceversa, por los beneficios que México puede brindar a la Unión Europea, fungiendo como Estado puente hacia la región latinoamericana (en tanto ésta lo permita, pues actualmente AL muestra menor interés en las posturas de México) o en un papel de trampolín para el acceso al mercado estadounidense en virtud de la existencia del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN).

Las coincidencias entre México y la UE se ubican en el plano multilateral en temas de cambio climático, derechos humanos, migración, desarme nuclear, Derecho Internacional, prosperidad económica y financiera; así como en un plano bilateral, pues comparten importantes afinidades en sus valores y preceptos de política exterior, como la democracia, la paz y seguridad mundial, la cooperación internacional, entre otros. Estas semejanzas mexicano-europeas, combinadas con la voluntad política entre las partes, han hecho posible mantener vigente el interés y el deseo de ampliar los contactos sobre una diversidad de temas considerados de mutuo beneficio.

Entre los diferentes instrumentos de política exterior del bloque europeo se encuentran las asociaciones estratégicas. Éstas se han establecido con diferentes países considerados punteros a nivel mundial y constituyen, junto a otros instrumentos, la parte ejecutora de la PESC. Tienen características muy particulares que hacen de ellas una herramienta interesante de relacionamiento internacional.

En este sentido, las asociaciones estratégicas de la Unión Europea han llegado a considerarse como el instrumento que distingue entre un socio necesario (estratégico) y uno ordinario. Entrañan una connotación de exclusividad y de reconocimiento de estatura internacional hacia el país con el que se establecen, pues a través de este esquema se estrechan lazos y emprenden proyectos de interés común principalmente de ámbito multilateral, que no se dan con los países ajenos a ese club de socios “predilectos”.

Paralelo a este tipo de asociaciones que la UE establece con países considerados “clave” a nivel internacional y/o regional, están también las que instituye con regiones o subregiones, por ejemplo con América Latina (AL). Esto demuestra que ha encontrado en la región latinoamericana un interesante aliado en

## INTRODUCCIÓN

su proceder internacional, no obstante las visibles diferencias y asimetrías existentes que la ubican en un plano secundario de la política exterior europea, a saber: por un lado un bloque europeo unido con una presencia uniforme en la arena internacional, y por otro, una América Latina relativamente desorganizada, disociada y en muchas ocasiones, antagónica entre sí, salvo algunas excepciones.

Precisamente el actuar brasileño ha jugado un papel preponderante dentro de las relaciones AL-UE. Brasil se ha perfilado en los últimos tiempos como un país líder en la región latinoamericana. Su destacada economía, su vasta dotación de recursos naturales, su membresía en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), su mostrada vocación multilateral y buena imagen a nivel internacional, lo ha llevado a posicionarse como uno actor líder en la subregión y como una de las economías emergentes con mayor solidez en el espectro mundial.

Bajo esa perspectiva, Brasil fue el primer país latinoamericano que, sin contar con un acuerdo tan completo y acabado como el Acuerdo Global existente entre México y la UE desde 2000, se convirtió en 2007 y por iniciativa europea, en el primer socio estratégico del bloque europeo en América Latina. Ese hecho cimbró en ciertos sectores políticos y académicos mexicanos por una virtual pérdida de importancia en los peldaños prioritarios de la política exterior europea, aprovechados por el país sudamericano.

Poco después de ese suceso vendría la aspiración mexicana por establecer con la Unión Europea una asociación de la misma naturaleza. Dicha pretensión, surgida luego de haberse consumado la de Brasil, produjo implicaciones en la imagen de México en su interior y a nivel internacional. Su política exterior pudo ser considerada reaccionaria o incluso caprichosa, carente de ejercicios evaluativos de pertinencia política, para el caso específico de la asociación con nuestro país.

En este sentido, a través del presente trabajo se buscan diferentes objetivos, tales como analizar los criterios que llevaron a lanzar la Asociación Estratégica entre México y la UE en mayo de 2008; conocer el contexto que envolvió su establecimiento; familiarizarnos con su contenido e identificar las diferencias entre el Acuerdo Global y la Asociación Estratégica. A partir de ello será posible reflexionar

## INTRODUCCIÓN

y determinar cuáles pueden ser sus límites y alcances, y cuáles los elementos novedosos que aporta a la relación bilateral, adicionales a los ya contenidos en el dicho acuerdo.

Igualmente examinaremos los efectos y compromisos que a México le ha generado el hecho de erigirse como socio privilegiado de una potencia como la UE (status que fue otorgado a nuestro país con el lanzamiento de la asociación y que fue refrendado en mayo de 2010 mediante un Plan de Acción Conjunto), al tiempo de identificar los beneficios y las oportunidades reales que la asociación estratégica aporta a la relación, ejercicio indispensable para su mejor aprovechamiento.

El desarrollo de este trabajo y su argumentación parten de la idea de que México buscó reaccionariamente el establecimiento de la Asociación Estratégica con la Unión Europea después de la concretada con Brasil, lo que desde el principio marcó de inercial nuestra asociación con el bloque europeo, dejando entrever una especie de rivalidad latinoamericana. En este sentido, con esta tesis también se pretende determinar la validez de la supuesta rivalidad mexicano-brasileña en su trato con la UE mediante una comparación de sus respectivos procesos para la consecución de sus asociaciones estratégicas.

La pertinencia académica y práctica de este trabajo descansa en la necesidad de hallar nuevas líneas de acción tendientes a dar pasos más firmes y sustanciosos en la relación bilateral México-Unión Europea, que le aporten una imagen renovada pero sobre todo más dinámica. Analizar con detenimiento el verdadero significado de la asociación estratégica resulta de gran utilidad, dado el contenido esencialmente político que ésta guarda y dada la importancia que la parte europea concede a ese novedoso instrumento de vinculación exterior.

Finalmente, no se omite mencionar que todo estudio vinculado a la Unión Europea resulta siempre un tema interesante para todo internacionalista, toda vez que representa un paradigma del fenómeno de integraciones, insuperable hasta el momento, que ha sabido mantenerse vigente en el escenario mundial y con una probada capacidad de influencia internacional.

## INTRODUCCIÓN

Más allá de los antecedentes de la asociación europea-mexicana, un pleno cumplimiento y aprovechamiento del referido plan de acción conjunto permitiría avanzar hacia temas poco explorados de la relación o bien reforzar los existentes. Para ello es menester que el gobierno mexicano se decida a profundizar el componente político de la relación con la UE, que es precisamente la esencia y base de la ya citada asociación estratégica.

A pesar de la importancia y actualidad del tema, no existen abundantes estudios sobre la manera en que la relación entre México y la Unión Europea ha transcurrido en torno al lanzamiento de la asociación estratégica. En este sentido, dado que el tema abordado es relativamente reciente, realizaremos una evaluación de la negociación, los temas incorporados y el posible impacto de los mismos.

El esquema de este trabajo de investigación se divide en tres apartados: Primero, un breve repaso de la política exterior de México. Partiendo de sus antecedentes, del análisis de sus principios, de sus características y de su diseño en la escena internacional, se pretende exponer el camino por el que México tuvo que transitar para considerar a la UE como el actor óptimo con el cual balancear sus relaciones exteriores, dado el significativo peso estadounidense en la agenda internacional mexicana.

Es decir, veremos las condiciones externas e internas que México experimentó desde el inicio de su vida independiente entre ellas, ciertas vicisitudes dadas por su ubicación geográfica y vecindad con Estados Unidos, como la firma de ciertos acuerdos internacionales que quizá involuntariamente lo condujeron a estrechar su trato con el bloque europeo hasta visualizarlo como “la alternativa” para lograr una verdadera diversificación económica y política.

En el siguiente apartado se analiza la relevancia de la PESC para desarrollar y ejecutar la política exterior de la UE. Considerando su evolución, órganos decisorios e instrumentos, nos enfocamos en el papel de las asociaciones estratégicas (AE). Tras repasar las ya establecidas por el bloque europeo, vemos el carácter exclusivo que denota este instrumento: cierta relevancia en la política internacional, influencia geopolítica y un importante peso económico del país

## INTRODUCCIÓN

asociado, entre otros, son elementos que motivan su establecimiento, no omitiendo mencionar las notables diferencias entre una AE y un tratado internacional, propiamente dicho.

Finalmente, este estudio incluye una breve evaluación de las asociaciones estratégicas que la UE ha establecido con países pero también con regiones o subregiones. Una de ellas es la Asociación Birregional con América Latina, tomándola como marco de referencia y a manera de ejercicio comparativo, estudiaremos la imagen y los elementos característicos de las asociaciones con México y Brasil que, desde la perspectiva europea y latinoamericana, llevaron a concretarlas, concentrándonos finalmente en los posibles alcances y límites de la asociación con México.

# 1. Política exterior de México y la alternativa europea

*“La política exterior tiene sus dogmas, como la religión, se llaman poder, expansión territorial y prestigio...”*

Arthur Schnitzler\*

## 1.1. Política exterior, un marco conceptual

La política exterior de un país constituye una herramienta de uso externo para fines internos. Un Estado<sup>1</sup> puede, a través de su política exterior, ganarse un prestigio y formar aliados o, por el contrario, desacreditarse y crear enemigos; puede defender sus intereses y alcanzar sus objetivos o, en su lugar, perder su potencial y restringir su desarrollo. El uso de esta herramienta es definitorio para afirmar y preservar la soberanía o entregarla en un solo acto.

El estudio formal y el tratamiento académico de las relaciones internacionales han arrojado múltiples definiciones del término política exterior. Evidentemente con el paso del tiempo muchas de esas relaciones han sufrido transformaciones dada la necesidad de ajustarse a los cambios suscitados en el sistema internacional.

El concepto de política exterior, según lo refiere Roberto Domínguez, se define en ocasiones como las actividades, intereses y tratos totales de un Estado con otros estados y personalidades internacionales. El Estado como diseñador y ejecutor, sin menoscabo de la labor desarrollada por otros actores internacionales, con quienes comparte el derecho de voz, pero difícilmente el de decisión.<sup>2</sup>

Concretamente, Domínguez define la política exterior como “la suma de relaciones exteriores oficiales conducidas por un actor independiente (usualmente

---

\* Narrador y dramaturgo austriaco, 1862-1931. Fuente: [www.proverbia.net](http://www.proverbia.net)

<sup>1</sup> Cfr., Norberto BOBBIO. *Estado, gobierno y sociedad*. México, FCE, 1989, p. 73. Este autor, prolífico en temas de Teoría del Estado, confiere al Estado la categoría de actor internacional por excelencia, en virtud de dos cualidades que lo caracterizan: ser órgano de producción jurídica (capacidad jurídica) y figura política que le proveen la autoridad legal, legítima y reconocida histórica y tradicionalmente hablando.

<sup>2</sup> Roberto DOMÍNGUEZ Rivera, “Teorías contemporáneas sobre política exterior”, en Consuelo Dávila y Rubén Cuellar (coords.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 2008, p. 27.

## 1. Política exterior de México y la alternativa europea

un Estado) en sus relaciones internacionales”.<sup>3</sup> Asimismo, señala el autor que el común denominador en toda definición de política exterior es el de la centralidad del Estado. Con ello se refiere a la legítima y exclusiva capacidad que éste ostenta para conducirse en sus relaciones internacionales como mejor le convenga, haciendo uso de sus decisiones, posiciones y acciones con el fin de lograr sus propósitos y defender sus intereses en un contexto exterior.

Ahora bien, La formulación de los objetivos de un Estado se basa en el interés nacional –definido a su vez en función de los factores de situación internos y externos–, tales objetivos son los que marcan la pauta de acción en su política exterior. Por su parte, las estrategias, tácticas y capacidades son las herramientas procedimentales de toda política exterior.

Otra definición de política exterior es la de Rafael Calduch, describiéndola como “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones de un Estado, mediante las cuales define sus objetivos, utilizando los medios necesarios para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional”.<sup>4</sup>

Tales medios determinan la capacidad de acción de un Estado e implícitamente su estatura en el escenario mundial. La política internacional es entendida, precisamente, como la suma de las políticas exteriores desplegadas por los diferentes países y demás actores internacionales.

En este punto es imperante comentar que la política exterior debe entenderse, según este autor, como un proceso constituido básicamente por tres fases: una fase de elaboración, que tiene que ver con la identificación del interés nacional, y la formulación de objetivos y/o plan de acción; otra de ejecución (acciones concretas), y finalmente la de control donde se evalúa el logro o fracaso de los objetivos.

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>4</sup> Rafael CALDUCH Cervera, “La política exterior de los Estados”, en *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Centro de estudios Ramón Areces, 1993, p. 4.

## 1. Política exterior de México y la alternativa europea

Es en la fase de elaboración donde se retoman los principios sobre los que se fundamenta la política exterior de un Estado. La importancia de tenerlos presentes al momento de diseñar la política exterior radica en ubicar la esencia y razón de ser de una Nación, así como en encontrar la motivación que lo conduzca a alcanzar sus objetivos. A consideración de Silvio Brucan, estos fundamentos son: el carácter nacional, el poder nacional y el interés nacional.

Según Brucan, el carácter nacional puede entenderse como el conjunto de elementos comunes dentro de una Nación que imprimen un sello de identidad y cohesión al interior y de distinción al exterior. Lo son por ejemplo: las tradiciones, la cultura, el lenguaje, la historia, etc.<sup>5</sup> Adicionalmente, comenta el autor, que debido a que este término se conforma de los sentimientos colectivos, algo difícil de palpar, es considerado un “mito nacional”.

Por su parte, el poder nacional se define como las capacidades del Estado para la consecución de sus objetivos y defensa de sus intereses. Dichas capacidades pueden ser militares, de negociación, de influencia, o geopolíticas; y verse reflejadas en el campo militar, en una sala de negociación, en un foro multilateral, en un tribunal internacional o inclusive en una muestra de cine internacional.<sup>6</sup>

En cuanto al *interés nacional* existe todo un debate en torno a su definición. Según Luciano Tomassini, algunos grupos académicos rechazan el término por considerarlo incuantificable o inoperativo dado que es imposible conjuntar los intereses de una Nación en uno solo. Es calificado de vago, ambiguo y engañoso, por lo que, a cambio, surge el término de *agenda nacional* capaz de aglomerar los múltiples intereses de un Estado,<sup>7</sup> aunque ciertamente no son equivalentes, pues la agenda se establece en relación al interés.

---

<sup>5</sup> Véase Silvio BRUCAN, *La disolución del Poder*, México, Siglo XXI, 1974, pp. 122 y 123.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 140 y 141.

<sup>7</sup> Luciano TOMASSINI, *El sistema internacional en América Latina. La política internacional en un mundo posmoderno*, Argentina, Programa de estudios conjuntos sobre las relaciones internacionales de América Latina, 1991, pp. 248-251.

## 1. Política exterior de México y la alternativa europea

Lo cierto es que si fuera necesario definir este “ambiguo” término, el *interés nacional* sería la meta fundamental de un Estado, encaminada a proporcionar los requerimientos sociales, políticos, y económicos de su población con tal de preservar su propia existencia.<sup>8</sup> Desde luego que el llamado “interés nacional” no es perpetuo e inamovible. Éste se define en función de algunos factores de situación como la época imperante, la situación interna, la coyuntura internacional; los cuales en conjunto determinan las necesidades u objetivos de todo país y las estrategias a seguir.

Partiendo de esta visión general, los posibles usos de la política exterior son diversos, pero son de índole esencialmente política, pues a través de ella es factible alcanzar objetivos en diferentes campos. Al respecto, Bernardo Sepúlveda plantea que la relación exterior de un Estado tiene un propósito eminentemente político sin dejar de reconocer que puede servir como palanca de desarrollo doméstico, para promover flujos de financiamiento, ampliación del comercio exterior, enriquecimiento cultural, cooperación, entre otras ventajas.<sup>9</sup>

En su actuar exterior, el Estado se enfrenta a una serie de desafíos que se hacen presentes en el diseño y la ejecución de su política exterior. El volumen de desafíos depende del contexto concreto en el que se desenvuelva y de los factores (tiempo, ubicación geográfica y recursos disponibles) que lo constituyan. Luciano Tomassini enumera en uno de sus textos los desafíos más recurrentes, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- 1) concebir *el cambio* como el estado normal de las relaciones internacionales; 2) la creciente complejidad del mundo moderno; 3) el surgimiento de nuevos actores en la arena internacional; 4) la incertidumbre con la que se conduce un Estado y la dificultad para actuar con previsión; 5) la crisis del sistema de concertación multilateral que lleva a optar por vías unilaterales o bilaterales el

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 251.

<sup>9</sup> Bernardo SEPÚLVEDA Amor, “Objetivos e intereses de la política exterior mexicana”, ensayo, versión mimeo, México, 1996, p. 4.

## 1. Política exterior de México y la alternativa europea

tratamiento de temas globales; y 6) lo determinante de los factores externos en los procesos de desarrollo interno de los países.<sup>10</sup>

Llegado a este punto, es pertinente comentar sobre la vinculación entre política exterior y política interior de un Estado. En la actualidad no es posible disociar el ejercicio de estas políticas dada la influencia que ambas ejercen entre ellas al complementarse mutuamente. Ambas constituyen las dos caras de una sola moneda.

Según Sepúlveda, constituye un peligroso error separar estas dos categorías de la política y manejarlas de manera aislada. Señala que “una política exterior que pierda de vista la realidad interna de un Estado no tendrá viabilidad; y por la otra parte, una política doméstica desvinculada de la escena internacional tendrá mínima eficacia”.<sup>11</sup> Es decir, propone un reconocimiento pleno de la naturaleza unívoca de los dos ámbitos de la política.

Estudiosos sobre este tema en particular han descubierto que en épocas de crisis parece presentarse un distanciamiento entre la política interna y la política exterior de un país. Consuelo Dávila maneja que en épocas de inestabilidad, la acción exterior no se apega a los intereses internos dejando así de contribuir al proyecto nacional; cuando la teoría sostiene lo contrario, es decir, que la política exterior debiera transmitir al ámbito externo las demandas internas.<sup>12</sup>

Sin contrariar estos preceptos, cierto es que la historia de México ha demostrado que la política exterior, al ser considerada por el común de la sociedad como una herramienta política con baja incidencia en la vida nacional, no puede erigirse como una prioridad para la clase gobernante, máxime en épocas difíciles, donde atender los problemas domésticos que afectan más tangiblemente a la población se consideraría entonces como la tarea más primordial en búsqueda del bienestar nacional.

---

<sup>10</sup> Luciano TOMASSINI, *op. cit.*, pp. 241-243.

<sup>11</sup> Bernardo SEPÚLVEDA Amor, *op. cit.*, p. 5.

<sup>12</sup> Consuelo DÁVILA Pérez, “La política exterior de México en época de crisis”, en *Revista de Relaciones Internacionales*, No. 40 (septiembre-diciembre), México, UNAM/FCPyS, 1987, p. 17.

# 1. Política exterior de México y la alternativa europea

## 1.2. Política exterior mexicana: una historia de alianzas

Tradicionalmente el gobierno de México se ha conducido en sus relaciones exteriores con base en una serie de principios de política exterior equivalentes a un código de conducta para regular su comportamiento a nivel internacional. Estos principios, consagrados en nuestra Constitución Política tras una reforma efectuada en 1988,<sup>13</sup> proporcionan el marco de referencia para determinar objetivos, estrategias e instrumentos y por tanto son la base para el diseño de las directrices que debe cumplir el Jefe del Ejecutivo en la conducción de la política exterior mexicana.

Los principios son siete: 1) la autodeterminación de los pueblos, 2) la no intervención, 3) la solución pacífica de controversias, 4) la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones exteriores, 5) la igualdad jurídica de los estados, 6) la cooperación internacional para el desarrollo, y 7) la lucha por la paz y la seguridad internacionales.<sup>14</sup> Ese compendio normativo representa la parte dogmática (ética política) de la política exterior mexicana y, en muchos casos, la más difícil de transformar.

Prácticamente desde los tiempos del inicio de su vida independiente, México ha ejercido su política exterior en función de su ubicación geográfica. Podrían ubicarse múltiples periodizaciones de la historia mexicana y sus relaciones con el exterior, sin embargo, la constante en la mayoría de ellas sería la presencia e influencia de Estado Unidos (EUA), nuestro país vecino del norte.

Ello explica que hasta el día de hoy (primera década del siglo XXI), Estados Unidos sea el principal país receptor del ejercicio y la labor exterior de México, en el que se concentran muchos de los temas de la agenda de política exterior mexicana,

---

<sup>13</sup> Véase Emilio RABASA, “La Política Exterior de México en sus Constituciones” en Emilio Rabasa (coord.), *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México, UNAM/IIJ, 2005, p.19. Tales principios se hallan contenidos en nuestra Carta Magna, a partir de una reforma constitucional en su artículo 89, fracción X, efectuada el 11 de mayo de 1988.

<sup>14</sup> Véase Fernando FLORESGÓMEZ González y Gustavo CARVAJAL Moreno, *Nociones de derecho positivo mexicano*, México, Porrúa, 2002, p. 137. Texto elaborado a manera de Constitución comentada.

## 1. Política exterior de México y la alternativa europea

principalmente los económico-comerciales y recientemente los político-sociales como seguridad fronteriza, narcotráfico, delincuencia internacional y migración.

Históricamente la relación entre México y Estado Unidos ha sido considerablemente activa. Esto se explica por la particularidad que distingue a nuestro país: no existe para Estados Unidos otro vecino económicamente subdesarrollado y tan dependiente de él, que además haya sufrido a lo largo de la historia actos claramente intervencionistas que van desde una fuerte injerencia económica hasta invasiones militares y expansionismo territorial.<sup>15</sup>

Sin embargo, ni el factor geográfico ni los antecedentes históricos son los únicos elementos explicativos de esta estrecha relación. Está también el notable poderío estadounidense a nivel internacional que ha sido capaz de deslumbrar a varios gobiernos mexicanos en el transcurso de la historia de nuestro país, hasta priorizar en él su agenda de política exterior por encima de cualquier otro actor internacional.<sup>16</sup> Esto ha derivado en una creciente dependencia económica y por supuesto política.

Una vasta literatura sobre estos temas sostiene que México había gozado de un reconocido prestigio a nivel internacional que lo llevó a volverse referencia obligada al abordar asuntos y problemáticas de la región latinoamericana, incluso a considerarse líder o portavoz de esta región.

A principios de su vida independiente, México se concentró en la búsqueda del reconocimiento internacional mediante la formación de alianzas. Debido a pretensiones territoriales y rencillas internas entre las facciones políticas, no era posible definir un proyecto concreto de política exterior, sólo quedaba reaccionar a los acontecimientos y amenazas del exterior como fueran presentándose.<sup>17</sup>

Dicho lo anterior, el espíritu o naturaleza de la actual política exterior mexicana tiene sus antecedentes en una base dogmática, diseñadora de sus líneas y principios hacia el exterior. Con la Doctrina Carranza, la Doctrina Calvo y la

---

<sup>15</sup> Jorge I. DOMÍNGUEZ, “¿Es excepcional la política exterior de México?: un análisis de tres épocas”, en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de Política Exterior*, México, El Colegio de México, 2008, p. 21.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 24 y 25.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 100.

## 1. Política exterior de México y la alternativa europea

Estrada, se constituyó el marco principista de la imagen de México en sus relaciones internacionales.<sup>18</sup> Este marco fue la base del fundamento jurídico-ideológico que en lo sucesivo dictaría la conducta diplomática de México en sus relaciones exteriores.

Durante las décadas de los setenta y ochenta prevaleció la imagen de un México más cercano a la región de Latinoamérica, esquema que se modificaría a la inversa en la etapa de pos-guerra fría (mundo unipolar),<sup>19</sup> concediendo importancia a los gobiernos latinoamericanos, aún sin haber logrado en lo económico una verdadera diversificación, pues además las economías latinoamericanas no lo propiciaban.

Asimismo, para 1964 y 1980 México obtuvo un asiento como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en signatario del Tratado Internacional de Asistencia Recíproca en 1947, participante del proceso de creación de la Organización de Estados Americanos (OEA), y fue parte del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986, entre otras participaciones.

En general, México se mostró ante el mundo con una estatura media, caracterizado además por nunca haber buscado la institucionalización de su relación bilateral con Estados Unidos con todo y el elevado grado de dependencia económica que en la práctica ya existía.<sup>20</sup> Institucionalización que habría formalizado la visible subordinación de nuestro país pero, sobre todo, evidenciado la angosta capacidad de nuestro gobierno en turno por buscar equilibrios.

Sin mucho esperar, esa institucionalización de la relación con EUA comenzaría a darse desde principios de la década de los noventa, cuando se preparaban las reformas económicas en México y cuando el fin de la prolongada

---

<sup>18</sup> Consuelo DÁVILA Pérez, “La política exterior en la Revolución Mexicana”, en *Revista de Relaciones Internacionales*, No. 55 (julio-septiembre), México, UNAM/FCPyS, 1992, p. 65.

<sup>19</sup> Guadalupe GONZÁLEZ González, *México ante América Latina: mirando de reojo a Estados Unidos*, Documentos de Trabajo, núm. 132, México, CIDE, noviembre 2005, p. 3.

<sup>20</sup> *Cfr.* Jorge, I. DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, pp. 29-32. Apunta el autor que, desde la terminación de un acuerdo sobre comercio recíproco en 1950, México no firmó un acuerdo bilateral con Estado Unidos sino hasta 1985, pues se negaba a la institucionalización de la relación.

## 1. Política exterior de México y la alternativa europea

Guerra Fría producía un sensible cambio de prioridades en la política exterior estadounidense hacia la región latinoamericana.

A partir de esta época, México comenzaba a ser visto como la frontera entre el mundo desarrollado (Norteamérica) y el mundo en desarrollo (América Latina). Esto es, comenzaba a notarse la condición “bisagra” de nuestro país en el continente y, concretamente, a partir del viraje económico que dio nuestro país al institucionalizar su relación económica con Estados Unidos a través de la negociación y firma de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).<sup>21</sup>

Al día de hoy, los efectos de este cambio continúan reflejándose en el curso de la política exterior mexicana, marcado por una creciente dependencia económica y política con Estados Unidos, y por un distanciamiento político, económico e ideológico con los países de nuestra región latinoamericana –considerados tradicionalmente como el área de influencia natural de nuestro país dadas las cuestiones geográficas, culturales e históricas que hay en común–.

Esta situación representó, y aún lo hace, una desventaja en la posición de México ante la estructura del sistema internacional, pues al canalizar la mayoría de sus recursos y acciones en un solo sentido (Estados Unidos), pierde protagonismo y margen de acción en otras regiones que, quizá con un poco de pericia diplomática y perseverancia política, podrían representarle importantes beneficios en la esfera económica, de cooperación y, desde luego, un apoyo en su práctica multilateral en los diversos foros en los que participa.

---

<sup>21</sup> Guadalupe GONZÁLEZ González, *op. cit.*, p. 22.

## 1. Política exterior de México y la alternativa europea

### 1.3. Primeros pasos hacia Europa, aspirando a la diversificación

La búsqueda de la diversificación económica y política en el ejercicio exterior mexicano surge tras entrar en conciencia de haber desarrollado perjudicialmente una intensa concentración de nuestro actuar político y nuestro flujo comercial hacia el mercado estadounidense, prácticamente desde épocas muy tempranas de nuestra vida independiente.

Como bien apunta Roberto Peña “[...] Desde el último cuarto del siglo XIX, México ha mirado hacia Europa como un referente clave para compensar el peso de su vecino del norte y, en particular [...] por diversificar sus relaciones económicas que, por el contrario, se han concentrado desmedidamente en Estado Unidos”.<sup>22</sup>

Todavía a principios de los años noventa, la concentración política y económica de México con Estados Unidos era visible como resultado, entre otros factores, del fin del periodo bipolar que modificó las prioridades de las potencias mundiales en el escenario internacional. La entonces Comunidad Económica Europea (CEE),<sup>23</sup> por ejemplo, prestaba su atención a ex colonias y países ex socialistas, sobre cualquier otra área geográfica.

La Unión Europea al enfocar en esa década su atención sobre su propio entorno, redujo su interés en México y en general en cualquier otra alejada región. El gobierno mexicano, resuelto a no ser ignorado en el mapa mundial, optó por reforzar y profundizar su relación con Estados Unidos y Canadá, dando inicio al cabildeo y posterior firma del TLCAN entre México y sus vecinos del norte.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Roberto PEÑA Guerrero, “A manera de introducción...” en Roberto Peña Guerrero (coord.), *México-Unión Europea. Asociación estratégica para la gobernabilidad y la inclusión social*. México, UNAM-Plaza y Valdés, 2008, p. 13.

<sup>23</sup> Los diferentes nombres de la hoy Unión Europea cronológicamente son los siguientes: 1951/Tratado de París/que crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA); 1957/Tratados de Roma/que da origen a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM); 1965/Tratado de Bruselas/por el que se fusionan las tres Comunidades (CECA, CEE, y EURATOM); 1992/Tratado de Maastricht/acuña oficialmente el nombre de Unión Europea (UE), y cambia el nombre de la CEE por Comunidad Europea (CE) que pasa a convertirse en uno de los tres pilares de la UE.

<sup>24</sup> Jorge, I. DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, p. 51.

## 1. Política exterior de México y la alternativa europea

### 1.3.1. Diversificación económica

Justamente con la firma y posterior entrada en vigor del TLCAN (1992 y 1994, respectivamente) México confirmó su posición de país bisagra y de plataforma para los mercados norteamericano y latinoamericano. Ello coadyuvó a que México adquiriera relevancia en la estrategia de acercamiento que la Unión Europea planeaba hacia América Latina, misma que se veía alentada por las señales de integración subregional en América Latina y la importancia de algunas de sus economías en particular la de Argentina, Brasil, Chile y México.<sup>25</sup>

Aunado a ese deseo diversificador del gobierno mexicano, estaba el de consolidación de las reformas estructurales necesarias en esa época. Jaime Zabudovsky y Sergio Gómez apuntan que más allá de los beneficios prácticos que aporta todo Tratado de Libre Comercio (TLC), “[...] una razón para firmar el Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM) fue continuar con el proceso de apertura y reforma económica que México inició en los ochenta y que profundizó con el TLCAN a principios de los noventa”.<sup>26</sup>

Bajo este panorama, México mantuvo vivo su objetivo de transformarse económica y políticamente hablando, así como de aumentar su participación multilateral. Muy cerca a la entrada en vigor del TLCAN, México pudo ingresar en 1993 al mecanismo de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), entró en 1994 a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros, sin dejar de mencionar su entusiasta voluntad por suscribir cuanto acuerdo de libre comercio se le atravesara.<sup>27</sup>

Antonio Ortiz Mena comenta al respecto “[...] México ha tenido una vertiginosa acción en el ámbito de los acuerdos comerciales regionales al suscribir

---

<sup>25</sup> Roberto PEÑA Guerrero, *op. cit.*, p. 25.

<sup>26</sup> Jaime ZABLUDOVSKY y Sergio GÓMEZ, *La ventana europea: retos de la negociación del tratado de libre comercio de México con la Unión Europea*. Documento de Trabajo-IECI-09, Argentina, BID-Departamento de Integración y Programas Regionales, 2004, p. 3.

<sup>27</sup> La Secretaría de Economía señala que a mayo de 2010 México ha suscrito 12 Tratados Internacionales: TLCAN, TLCUEM, TLC México-Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador, Honduras), TLC Nicaragua, TLC Israel, TLC Japón, TLC Colombia, TLC Bolivia, TLC Chile, TLC Costa Rica, TLC México-AELC (EFTA, por sus siglas en inglés), y TLC Uruguay.

## 1. Política exterior de México y la alternativa europea

tratados de libre comercio con más de treinta países en Centro y Suramérica, Europa, Medio Oriente (Israel) y Oriente (Japón). Todos los tratados fueron suscritos con posterioridad a la entrada en vigor del TLCAN”.<sup>28</sup> Este proceder pone de manifiesto la constante preocupación de los diferentes períodos presidenciales mexicanos por liberarse de su dependencia con Estados Unidos, cuando menos en materia económica.

Sin embargo, como apunta Gustavo Iruegas “[...] el potencial del TLCUEM sólo es posible aplicarlo en la pequeña parte del comercio mexicano que el TLCAN nos deja libre para nuestro contacto con el resto del mundo”.<sup>29</sup> Eso lo indican los resultados de diferentes análisis económico-comerciales de México con el mundo, los cuales muestran que pese a un gradual incremento en los flujos de comercio e inversión con la UE, la proporción de éstos sigue estando aún muy por debajo del nivel existente con Norteamérica.

Los datos duros son reveladores. De acuerdo con cifras de la Secretaría de Economía mexicana, actualmente el comercio de México hacia Norteamérica representan un avasallador 68.06% del total efectuado en el primer bimestre de 2010, mientras que el comercio establecido con la UE representa apenas un 7.92%.<sup>30</sup> Información que constata la lentitud del proceso de diversificación económica de nuestro país pese a la variedad de acuerdos suscritos en la materia.

---

<sup>28</sup> Antonio ORTÍZ Mena, “El tratado de libre comercio de América del Norte y la política exterior de México: lo esperado y lo acontecido, en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de Política Exterior*, México, El Colegio de México, 2008, p. 125.

<sup>29</sup> Gustavo IRUEGAS, “Hurtar el rumbo de la política exterior mexicana” en Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 2006, p. 85.

<sup>30</sup> Cálculos propios elaborados con cifras de la Secretaría de Economía y datos de Banco de México, correspondientes al primer bimestre de 2010 (ene-feb): [http://www.economia.gob.mx/swb/es/economia/p\\_estadisticas\\_ce](http://www.economia.gob.mx/swb/es/economia/p_estadisticas_ce)

## 1. Política exterior de México y la alternativa europea

### 1.3.2. *Diversificación política*

La otra cara de la diversificación es la que se busca en materia política. Ésta ha mostrado avances con el paso del tiempo. Las relaciones de México con la Unión Europea se remontan a varias décadas atrás. Uno de los primeros pasos tendientes a la institucionalización de la relación política fue la apertura de una representación diplomática mexicana en la sede de las instituciones europeas (1960/Bruselas) seguida de varios contactos que derivaron en acuerdos de primera, segunda y tercer generación, que al día de hoy son la base de la relación estratégica entre ambas partes.

Como se mencionó anteriormente, México en su actuar internacional ha procurado apegarse a un marco principista para la ejecución de su política exterior. Sus relaciones con la Unión Europea son justamente una muestra de ese apego en virtud de que ambos actores guardan afinidades en sus preceptos de política exterior y en muchos otros rubros, tal como lo reconoció el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Dur̄o Barroso:

México y la Unión Europea mantienen una relación de amistad sincera basada en principios y valores comunes como la defensa del Estado de Derecho; la consolidación de la democracia; la seguridad y la paz internacionales; la importancia del multilateralismo; etc. [...] así como posiciones afines en muchos de los principales temas de la agenda global como el desarme y la no-proliferación; la protección y promoción de los derechos humanos, y la cooperación para el desarrollo sustentable; la preservación del medio ambiente y el combate al cambio climático.<sup>31</sup>

Las relaciones diplomáticas entre México y la Unión Europea se remontan a la década de los sesenta, cuando se estableció oficialmente el diálogo bilateral entre nuestro país y, en aquél entonces, la CEE. Así, en 2010 se conmemoran cincuenta años de relaciones diplomáticas y diez de la entrada en vigor del

---

<sup>31</sup> José Manuel DUR̄O Barroso, Presidente de la Comisión Europea. Conferencia de Prensa Conjunta con el Presidente de México (periodo 2007-2012), Felipe Calderón, México, Residencia Oficial de los Pinos, lunes 12 de mayo, 2008. (Conferencia celebrada en ocasión de su visita a México).

## 1. Política exterior de México y la alternativa europea

instrumento jurídico eje de nuestra relación: el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, mejor conocido como Acuerdo Global.

En la etapa temprana de la relación bilateral, los rubros político y social no representaban mayor importancia, en su lugar, el elemento económico-comercial fue el responsable de impulsar el despegue en las relaciones México-Unión Europea. Desde la década de los setenta el interés de la CEE sobre México versaba en la cercanía de éste con los mercados estadounidense y latinoamericano, sin olvidar el seguro abastecimiento de materias primas.<sup>32</sup>

El primer tratado comercial ratificado por nuestro país con la CEE data de mediados de los setenta, éste contenía una cláusula evolutiva que abría la posibilidad de ampliar su margen de acción a cuestiones más allá de las meramente comerciales. Para la década de los ochenta, cuando México se encontraba envuelto en la implementación de las reformas y la apertura económica, los acercamientos por parte de los europeos fueron moderados, sobre todo en los temas no económicos.

La década de los noventa sería notablemente más intensa en la relación México-Unión Europea. Estuvo marcada por la negociación y firma (1997) del Acuerdo Global entre México y la UE. Éste contemplaba la firma del TLCUEM, que entró en vigor incluso antes que el mismo Acuerdo.<sup>33</sup> Como se ha comentado, es generalizada la idea de que la pérdida de participación europea en el mercado mexicano desde la entrada en vigor del TLCAN fue, en parte, un factor que animó a los europeos a institucionalizar la relación bilateral y suscribir el Acuerdo Global que serviría para reforzar los lazos políticos, fortalecer su posición en Latinoamérica y tomar ventaja de nuestro acuerdo comercial y cercanía con Norteamérica.<sup>34</sup>

En sus relaciones mutuas, dicho acuerdo tuvo su trascendencia. Por la parte europea fue el primer tratado de libre comercio trasatlántico que suscribía; y por la

---

<sup>32</sup> Dámaso MORALES Ramírez, “La inclusión social en la construcción de una relación estratégica México-UE”, en Consuelo Dávila y Rubén Cuellar (coords.), *op. cit.*, pp. 259 y 260.

<sup>33</sup> *Idem.* El TLCUEM entró en vigor el día 1 de julio del 2000 para el comercio de bienes, y el 1 de marzo del 2001 para el comercio de servicios. El Acuerdo Global lo hizo en octubre de 2000.

<sup>34</sup> Antonio ORTÍZ Mena, *op. cit.*, p. 158.

## 1. Política exterior de México y la alternativa europea

mexicana, destaca el hecho de que nuestro país se convirtió en el primero latinoamericano en haber logrado firmar un tratado de esa naturaleza con los dos bloques comerciales y políticos más importantes a nivel mundial: Norteamérica y la Unión Europea.

En este sentido, el acercamiento con el bloque europeo respondía a una “racionalidad política y diplomática”. El Acuerdo Global fue concebido como un medio para diversificar las relaciones exteriores de México, máxime tratándose de un interlocutor tan relevante a nivel global. “[...] Si bien México había decidido aprovechar su vecindad [con EUA] para impulsar su desarrollo, no estaba dispuesto a renunciar a sus relaciones con otras regiones”.<sup>35</sup>

Adicionalmente a esta labor de aproximación política con la UE, México ha procurado apoyar proyectos de cooperación en diversas materias y emprender acercamientos con determinados países de los diferentes continentes. Las tácticas son fortalecerse al interior mediante la búsqueda de alianzas estratégicas, del respaldo de países clave, la formación de bloques de unidad, o simplemente atracción de apoyos en los foros multilaterales cuando se requieran. Todo ello con el objetivo de mejorar su posición política en el escenario mundial y aumentar sus capacidades de acción.

Sin duda los primeros pasos hacia Europa se hicieron con el afán diversificador, pues desde el comienzo existió entre los gobiernos mexicanos la idea de que Europa era la mejor alternativa para equilibrar la fuerte relación existente con Estados Unidos. La cuestión es que la mentalidad económica había sido desde entonces el motor de la relación, desestimando el componente político, social, cultural o de cooperación.<sup>36</sup> El reto es entonces cambiar ese razonamiento para llenar los vacíos de las áreas menos trabajadas.

---

<sup>35</sup> Jaime ZABLUDOVSKY y Sergio GÓMEZ, *op. cit.*, p. 6.

<sup>36</sup> Nicolás FOUCRAS y Roxana CAÑEDO, “Evolución de la política exterior de México hacia Europa. Entre la retórica política y el pragmatismo económico”, en Luis Antonio Huacuja (coord.) *Cuaderno de trabajo. IX Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México-UE 2009*, México, Senado de la República y FES-Acatlán, 2009, pp. 23 y 24.

## 1. Política exterior de México y la alternativa europea

Al día de hoy lo más acabado en la relación ha sido el establecimiento de una Asociación Estratégica México-Unión Europea que eleva el estatus de la relación llevándola a otro nivel de entendimiento en lo bilateral, regional y multilateral.

Este nuevo instrumento puede representar, siendo optimistas, la oportunidad real para desarrollar un sólido y auténtico diálogo político y de cooperación entre las partes, a partir del cual sería posible emprender acciones concretas e incursionar en otros rubros poco explorados que redunden en mutuos beneficios. En el otro extremo, esta asociación privilegiada puede representar más de lo mismo, es decir, un nuevo eslabón en esta sólida pero pausada relación México-UE, enmarcada en los frecuentes encuentros e interesantes declaraciones, pero sin mayor novedad ni muestras de avances sustanciosos.

El hecho indiscutible es que toda acción exterior (e incluso interior) del gobierno mexicano, en este caso, el acercamiento con el bloque europeo debe ser guiado por un solo fin: la evolución hacia un Estado con un papel más preponderante en el espectro mundial que pueda reflejarse al interior con un nivel más elevado de desarrollo nacional. En este sentido, la Asociación Estratégica México-Unión Europea podría representar una útil herramienta, todo depende del grado de compromiso entre las partes y de muchas otras variables que a continuación veremos en el próximo capítulo.

Como veremos más adelante, la figura de las asociaciones estratégicas dentro del espectro de instrumentos de vinculación exterior de la UE es un medio con propuestas claras y concretas, concebida para enfrentar retos o problemáticas comunes, y que más bien complementa a los acuerdos o tratados, entendidos como marcos generales.

Durante la V Cumbre México-Unión Europea que tuvo lugar en España el 16 de mayo de 2010, se dio a conocer un documento ejecutivo denominado Plan Ejecutivo Conjunto de la Asociación Estratégica, el cual traza específicamente la estrategia a seguir para la implementación de esta nueva asociación. El tema será profundizado en el tercer apartado de este trabajo.

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

*“La bandera de la Unión Europea  
no sustituirá los colores nacionales,  
pero tampoco debe dejarse borrar por ellos”*

Chris Patten\*

### 2.1. La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) es una política comunitaria tendiente a hacer expresos los asuntos y cuestiones internacionales de sus miembros en el marco de una sola voz y una postura única. Lo cierto es que esta aspiración ha sido, desde su origen, una tarea inconsistente carente de serios compromisos por parte de los gobiernos involucrados.

Si bien la Unión Europea (UE) no es un Estado como tal, su presencia internacional sigue tanto cauces comunitarios como intergubernamentales. Esto es, la UE en su papel de actor supranacional alberga compromisos por los que se conduce como un solo ente en el escenario internacional. Sin embargo, en razón de que concentra en su interior un conglomerado de visiones, enfoques y posiciones de diversas naciones, refleja en su actuar más de un perfil político y una vocación exterior.<sup>37</sup>

Esta multirepresentatividad de la UE en su interior, que la hace un ente político único en su especie, genera tendencias en su actuar internacional, pues manifiesta diferentes afinidades política hacia el exterior. Lo que para unos estados miembros puede resultar positivo un acercamiento con determinado país, para otros no necesariamente. He ahí la ambivalencia del bloque europeo que en gran medida determina el grado de compromiso e involucramiento con terceros actores.

---

\* Político británico nombrado Comisario para Relaciones Exteriores en el periodo de enero 2000 - noviembre 2004.

<sup>37</sup> Chris PATTEN, “Una Política Exterior Común para Europa” en Joaquín Roy y Roberto Domínguez (coord.) *Las Relaciones Exteriores de la Unión Europea*, México, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2001, p. 25.

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

En otras palabras, las fracturas existentes entre los miembros de la UE en materia de política exterior se deben en muchos casos al nivel de relaciones que mantienen sus estados miembros con terceros países. Adherirse a la toma de decisiones comunes resulta poco ventajoso para aquellos estados que cuentan con importantes relaciones bilaterales fuera del marco europeísta. Mientras que los de talla pequeña ven en la política exterior común la forma de potenciar su política exterior y poder incidir aunque colectivamente a nivel internacional.<sup>38</sup>

Otra cuestión que ha retrasado la construcción de una verdadera política exterior común dentro de los países miembros de la UE es la seguridad. Por un lado, se encuentran aquellos cuya defensa de su seguridad la depositan en la Organización de Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y, por otro, se encuentran aquellos que optan por encomendarla a la Unión Europea Occidental, en su papel de brazo de seguridad exclusivamente europeo desvinculado de Estados Unidos.

En general, la labor de diseñar un esquema de política exterior comunitario presentó, desde sus inicios, ciertas problemáticas. Las principales, derivadas de la reticencia de los gobiernos nacionales a ceder terreno en materia de política exterior, de la falta de voluntad política por llegar a acuerdos en temas de exclusiva competencia nacional, de la heterogeneidad en los intereses nacionales de los estados miembros, de las diferentes afinidades que cada uno guardaba con los terceros gobiernos y, desde luego, de la pobre definición que se manejó en materia de política exterior desde el comienzo del proyecto de integración europea.<sup>39</sup>

Esa dificultad en torno a la definición de una política exterior en la UE se suma a otro desafío de índole interna, la del propio proceso de integración europeísta, crecientemente complicado por el cambiante contexto internacional. Ambas complejidades atrofian el ímpetu de relacionamiento exterior del bloque europeo, lo que sin duda mermar en su capacidad de liderazgo a nivel mundial.

---

<sup>38</sup> Mónica CARREÓN y Héctor ORTEGA, *La Unión Europea de los Veinticinco: una mirada retrospectiva*, en Olga Pellicer (coord.), México, Porrúa, 2005, p. 70.

<sup>39</sup> Sebastian PRINCEN and Michele KNODT, *Understanding the EU's external relations*, UK, Routledge Taylor and Francis Group, 2005, p. 199.

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

Durante las décadas de los años sesenta a ochenta la labor de la Comunidad Europea en sus relaciones exteriores consistía en emitir declaraciones conjuntas sobre diversos asuntos, básicamente sobre aquellos relacionados con el estado que guardaban los derechos humanos a nivel mundial o regional, con la situación de las diversas regiones en conflicto y con los anuncios de cooperación para desarrollo.

Para la década de los noventa, los cambios geopolíticos que siguieron a la disolución del Pacto de Varsovia, al colapso del comunismo en Europa del Este, a la guerra en el Golfo Pérsico y al estallido de las crisis regional en los Balcanes, fueron algunos de los factores que llevaron a los estados miembros de la UE a redoblar sus esfuerzos para hablar y actuar como una sola entidad.<sup>40</sup>

Desde esa época los estados miembros de la Unión Europea comenzaron a vislumbrar la utilidad de diseñar un mecanismo político-institucional que conjuntara sus políticas exteriores. Buscaron coordinarse al interior para actuar de manera efectiva hacia el exterior. El detonante de este nuevo enfoque de la UE fue el papel que el gobierno estadounidense se disponía a desempeñar en el sistema internacional ante el nuevo vacío de poder que el imperio soviético dejó tras su desintegración a finales de los ochenta.

Es decir, el nuevo contexto despertaba nerviosismo en los estados europeos por el latente surgimiento de actos unilaterales y de intromisión estadounidense en el continente europeo, país que, a decir por algunos estudiosos europeos de aquella época, era considerado un peligroso *cocktail* de omnipotencia e ignorancia al mismo tiempo.<sup>41</sup> Así fue como los miembros de la Unión Europea ubicaron a la PESC dentro de su pirámide de prioridades institucionales, sino en la cúspide, sí en un lugar donde se le confería cierto grado de importancia.

La realidad es que al día de hoy la noción de política exterior europea trasciende los viejos márgenes de la PESC, la innovación en sus instrumentos, tal como lo son las asociaciones estratégicas, simboliza una constante preocupación

---

<sup>40</sup> Portal de la UE, *Panorama de las actividades de la Unión Europea*, [en línea], septiembre de 2007, Dirección URL: [http://europa.eu.int/pol/cfsp/overview\\_es.htm](http://europa.eu.int/pol/cfsp/overview_es.htm) [consulta: febrero de 2008]

<sup>41</sup> Tom R. REID, *The United States of Europe*, England, Edit. Penguin Books, 2004, p. 19.

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

del bloque europeo por la planificación de su proceder internacional que lo conduzca o lo mantenga en un status de actor global e influyente en todas aquellas cuestiones que representen una amenaza directa a su unidad y bienestar comunitario, sea en lo social, económico, ambiental, o de seguridad.

### 2.1.1. *Evolución institucional de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)*

Los pasos emprendidos en torno a la construcción de la PESC de la Unión Europea fueron desde su comienzo muy pausados. La escasa voluntad política de los estados miembros de la Comunidad Europea por hacer de esta política un sólido componente de su proceso de integración era básicamente la razón explicativa. Los diferentes estudios sobre este tema coinciden en que una política exterior del conjunto europeo no figuraba como prioridad, al menos no al principio.

En la cumbre europea de La Haya, Holanda en 1969 se adoptó un proyecto de cooperación para desarrollar una política exterior común, donde los países comunitarios manifestaron su deseo por mantener una sola postura en ciertos temas que les permitiera proyectar sus intereses comunitarios hacia afuera. Esto llevó a los países europeos a cristalizar ese entusiasmo en la Cooperación Política Europea (CPE), marco en el cual los estados se coordinaban a nivel intergubernamental con fines de cooperación en materia de política internacional.<sup>42</sup>

Así, la CPE se derivó de la aprobación en 1970 del *informe Davignon*, que sostenía lo siguiente: “Los desarrollos actuales de las Comunidades europeas imponen a los estados miembros la necesidad de acrecentar su cooperación

---

<sup>42</sup> Armando GARCÍA García, “*La Política Exterior y de Seguridad Común*”, en versión mimeo, México, 2001, p. 3.

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

política, y, en una primera etapa, dotarse de los medios necesarios para armonizar sus puntos de vista en materia de política internacional”.<sup>43</sup>

Ese tipo de esfuerzos políticos demostraron la inquietud de los estados comunitarios por colaborar en materia de política exterior, la cual existía paralelamente al deseo de ser considerados como un proyecto serio de integración aunque aún faltaba mucho por hacer. Una visión uniforme o cuando menos consensuada del acontecer internacional, así como un criterio equilibrado sobre los riesgos y las oportunidades del actuar colectivamente, resultaba indispensable para lograr el cometido.

En este sentido, los objetivos de la CPE eran desarrollar una red de información, tratar de conciliar los puntos de vista y, cuando fuera posible, concertar acciones comunes. No obstante fue hasta la puesta en marcha del Acta Única Europea (AUE, 1987) cuando los tratados comunitarios formalizaron la cooperación intergubernamental, posteriormente profundizada en el Tratado de Maastricht, igualmente conocido como Tratado de la Unión Europea (TUE, 1992).<sup>44</sup>

Ese reforzamiento de la cooperación entre los estados comunitarios se vio también influenciada por la necesidad de ampliar su margen de seguridad, aunque es verdad que actualmente el tratamiento de la seguridad en el bloque europeo se aborda de manera separada a la de su acción internacional, pues está asignada a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

El TUE reflejó el interés europeo por desarrollar una política exterior y de seguridad, que en lo sucesivo pudiera aplicarse en defensa común. Esto se confirma con el hecho de que este tratado fue el acuerdo con el que se establecieron por primera vez los tres pilares que sostendrían a la Unión Europea,

---

<sup>43</sup> El nombre completo del documento es *Informe de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Miembros de la Comunidad sobre los problemas de la Unificación Política*, y cuya aprobación se celebró el 27 de octubre de 1970.

<sup>44</sup> Mónica CARREÓN y Héctor ORTEGA, *op. cit.* p 70. [El Tratado de la Unión Europea fue firmado en febrero/1992 y entrado en vigor en noviembre/1993. Éste modifica los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas (de París /1951, de Roma /1957 y Acta Única Europea /1987).

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

uno de ellos el de la política exterior común. Estos pilares, ahora fusionados por el Tratado de Lisboa (TL) fueron:<sup>45</sup>

- 1) Las Comunidades Europeas;
- 2) La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); y
- 3) La Cooperación Policial y Judicial en materia Penal (JAI).

El segundo pilar (PESC), contenido en el Título V del TUE, dejó entrever dos cuestiones, por un lado, el objetivo de armonizar su política en materia internacional, no necesariamente desapareciendo las políticas exteriores de los estados miembros y, por otro, la convicción de afirmar la identidad del bloque europeo en el contexto internacional.

Muchas de las temáticas que se manejan dentro de la PESC son relativas a la seguridad común de la Unión, por ejemplo: gestión de crisis, mantenimiento de la paz, desarme, derechos humanos, democracia, ayuda o cooperación al desarrollo de terceros Estados, entre otros. Asimismo, la Agencia Europea de Defensa y el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE son agencias de política común que coadyuvan a desempeñar tareas muy concretas de carácter técnico.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> *s/a*, *Glosario de la UE* [en línea], España, Portal de la UE, Dirección URL: [http://europa.eu/scadplus/glossary/eu\\_pillars\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/eu_pillars_es.htm), [consulta: mayo de 2010].

<sup>46</sup> *s/a*, *Agencias de la UE* [en línea], España, Portal de la UE, Dirección URL: [http://europa.eu/agencies/security\\_agencies/index\\_es.htm](http://europa.eu/agencies/security_agencies/index_es.htm), [consulta: mayo 2 de 2010].

## 2. La Asociación Estratégica como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

### **Los principales objetivos que se contemplaron en el Título V del TUE fueron:**<sup>47</sup>

- 1) La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión;
- 2) El fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros;
- 3) El mantenimiento de la paz mundial y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de la ONU;
- 4) El fomento de la cooperación internacional; y
- 5) El fomento y la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Con estas directrices los estados miembros hacían expresa su intención de consolidar la integración, sin omitir mencionar que este mismo Tratado (TUE) dio origen a la actual Unión Europea. Hasta antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1º de diciembre de 2009, la UE no poseía personalidad jurídica internacional<sup>48</sup> por lo que correspondía a la Comunidad Europea desarrollar acciones de política exterior en calidad de representante jurídico del bloque europeo.

Básicamente el cometido del Tratado de Lisboa fue modificar los tratados existentes (Tratado de Roma/1957, Acta Única Europea/1987, Tratado de la UE/1992, Tratado de Amsterdam/1997 y Tratado de Niza/2000), pero sin ser un tratado constitucional en sí mismo. Como se verá más adelante, en materia de política exterior, el objetivo del Tratado de Lisboa gira en torno a ajustar el proceso de integración europeo a la actual dinámica de la realidad internacional, llena de nuevos retos y complejidades.

Su estructura es sencilla: los dos primeros artículos modifican el TUE (que abarca las instituciones, las cooperaciones reforzadas, política exterior y de

<sup>47</sup> Título V, artículo 11, punto 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE)

<sup>48</sup> Es decir, carecía del llamado *treaty making power* (capacidad de concretar Tratados), lo que impedía a la UE concretar acuerdos o tratados a nivel internacional, y establecer relaciones con terceros sujetos de derecho internacional.

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

seguridad, política de defensa), y el Tratado de Roma -Constitutivo de la Comunidad Europea-, que se convierte en el Tratado sobre el Funcionamiento de la UE (establece las competencias y los campos de acción de la Unión). Los artículos 3 a 7 corresponden a las típicas disposiciones finales de todo tratado internacional, seguidos de una serie de protocolos y finalmente un anexo.

En seguimiento al sustancioso avance que el TUE aportó en materia de política exterior comunitaria, el Tratado de Ámsterdam (firmado 1997/entrado en vigor mayo 1999), tuvo también sus propias aportaciones en este campo, siendo la más destacada la creación del Alto Representante para la PESC. Su función básica se centraría al exterior en representar a la UE y ser el interlocutor en el diálogo político con terceros; y al interior, en ser el informante de la Comisión Europea.

Estudiosos coinciden en que con dicho puesto se cumplía con la necesidad de proveer a la UE de una nueva imagen, un rostro y una voz más visibles al exterior, lo que incidía en la confianza y credibilidad de los propios europeos, de los actores internacionales, así como en el compromiso del bloque europeo hacia el exterior.

Respecto al Tratado de Niza (firmado 2001/entrado en vigor febrero 2003) en materia de política exterior, se establecieron como prioridades las cuestiones de seguridad y defensa, en vista de que estaba próxima a efectuarse la más grande de las ampliaciones de la UE hacia Europa del Este, pasando de quince a veinticinco miembros. Asimismo, se introdujo la votación por mayoría cualificada en el Consejo Europeo para establecer una cooperación reforzada en el ámbito de la PESC<sup>49</sup>, conservando la opción de veto para cualquier otro Estado miembro que deseara someter el tema en cuestión a la decisión unánime del Consejo.

---

<sup>49</sup> La finalidad de una cooperación reforzada consistió en hacer menos restrictivos los procedimientos de la UE en determinadas áreas. En el ámbito de la PESC, el objetivo fue defender los valores y servir los intereses de la Unión en su conjunto, así como respetar los principios, los objetivos, las orientaciones generales y la coherencia de la PESC, las competencias de las Comunidades Europeas y la coherencia entre el conjunto de políticas de la Unión y su acción exterior. Queda excluida en todos aquellos ámbitos que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa.

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

### 2.1.2. *Órganos decisorios dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y su capacidad de acción*

En virtud de que la Política Exterior y de Seguridad Común toca ámbitos particularmente sensibles para las soberanías nacionales de los estados miembros de la Unión, es lógico que su capacidad de iniciativa y de acción se encuentren sometidas a las voluntades nacionales y además a un arduo esquema burocrático antes de llevar a cabo cualquiera de sus líneas de acción.

Esto es, a diferencia de las políticas comunitarias abordadas dentro de los otros dos pilares europeos, la de la PESC no puede ejecutarse de la misma manera ni con la misma rapidez, volviéndose así lenta y poco eficiente su desempeño. En contraste con la estructura comunitaria que coordina y administra la soberanía compartida del primer pilar (las Comunidades Europeas), las competencias de la PESC no cuentan con recursos propios.<sup>50</sup>

Asimismo, es importante recordar que la PESC se configura a partir de disposiciones estrictamente intergubernamentales por lo que corresponde al Consejo de la Unión Europea, máximo órgano decisorio, determinar el cómo, el cuándo y el dónde han de articularse las acciones de esta política comunitaria. La cuestión en este embrollo de “política maniatada” es reconocer que sin la acción directa de los Estados miembros no podría existir la política exterior de la UE, siendo así bienvenido cualquier concesión de los estados comunitarios en esta materia.

De conformidad con el Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo, que representa a los gobiernos de los estados miembros, continúa compartiendo las funciones legislativas y presupuestarias con el Parlamento Europeo y ejerciendo un papel fundamental en la PESC, con la novedad de que el Consejo toma ahora las

---

<sup>50</sup> Joaquín ROY, “El teléfono de Europa: La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)” en *Las Relaciones Exteriores de la Unión Europea*. Joaquín Roy y Roberto Domínguez (coord.), *op. cit.*, p. 139.

## 2. La Asociación Estratégica como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

decisiones por mayoría cualificada salvo en caso de que los tratados establezcan otro procedimiento.<sup>51</sup>

La PESC cuenta con un proceso de toma de decisiones intergubernamental que recurre con frecuencia a la unanimidad. Mientras el papel del Consejo es fungir como candado, el papel de la Comisión y del Parlamento son más flexibles, y la jurisdicción del Tribunal de Justicia simplemente no es aplicable en este ámbito.<sup>52</sup>

Como se puede observar, la PESC guarda un entramado procedimental e institucional muy apretado, limitado y de poca libertad. Es natural si en su actuar está de por medio la imagen y reputación internacional de veintisiete estados, cada uno de ellos con diferentes metas e intereses que satisfacer –y a veces antagónicos–. Las instituciones europeas tampoco abonan mucho en esta tarea, por sus facultades pareciera que están capacitados para complicar las labores más básicas de la política exterior comunitaria.

En materia de política exterior el Tratado de Lisboa intenta atenuar esta contradictoria situación, pues no obstante, la UE conserva el deseo de poder expresarse con más claridad en sus relaciones exteriores y ejercer una labor más sólida a nivel internacional, tratando de conectar las distintas facetas de su política exterior (diplomacia, seguridad, comercio, desarrollo, ayuda humanitaria, negociaciones internacionales, etc.).<sup>53</sup> Y no precisamente llegar a la homogeneización de criterios entre los miembros, que sería todo un desafío, casi irreal.

---

<sup>51</sup> s/a, *El tratado en pocas palabras* [en línea], España, Portal de la UE, Dirección URL: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_es.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_es.htm) , [consulta: mayo de 2010]. Esta información también puede encontrarse en artículo 22, capítulo 1, título V de la versión consolidada del TUE que recoge las reformas adoptadas en el Tratado de Lisboa.

<sup>52</sup> s/a, *Actividades de la UE. Síntesis de su legislación*, [en línea], España, Portal de la UE, Dirección URL: [http://europa.eu/scadplus/info\\_scad\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/info_scad_es.htm) [consulta: enero de 2008].

<sup>53</sup> s/a, *La UE en el Mundo*, [en línea], España, Portal de la UE, Dirección URL: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/external\\_relations/index\\_es.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/external_relations/index_es.htm) , [consulta: mayo 4 de 2010]. O bien, se puede consultar en el texto del Tratado de Lisboa en su artículo 1, apartado 25 (política exterior y de seguridad común).

## 2. La Asociación Estratégica como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

### 2.1.3. La política exterior en el Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa es el más reciente acuerdo suscrito dentro de la Unión Europea. Fue aprobado el 19 de octubre de 2007, firmado el 13 de diciembre por los veintisiete miembros, y entró en vigor el 1º de enero de 2009. Este tratado sustituye el anterior marco jurídico comunitario, pues dota a la UE de personalidad jurídica, capaz de celebrar acuerdos internacionales y participar en organizaciones internacionales.

Uno de los propósitos de este acuerdo comunitario fue proveer a la UE de una renovada y consolidada proyección internacional que le permita potenciar su capacidad de acción y de negociación, y con ello su presencia en el escenario mundial, lo mismo para el campo económico-comercial que para el político, pero primordialmente para este último.<sup>54</sup>

Lo que hasta el momento el Tratado de Lisboa no ha podido resarcir son las expectativas que, en materia de política exterior, genera cada nuevo tratado suscrito entre los estados miembros. Aún existe la percepción generalizada de una discrepancia entre los avances que puede alcanzar una UE organizada en su proceder internacional y lo que realmente logra concretar, esto es, una laguna entre expectativas, oportunidades reales de acción exterior comunitaria y resultados.

El Tratado de Lisboa reforma el funcionamiento interno y externo de la Unión. Las innovaciones más importantes que este Tratado presenta en materia de política exterior y de relaciones exteriores de la UE son las siguientes y tienen por objetivo reforzar la posición de la Unión y racionalizar la toma de decisiones:

---

<sup>54</sup> Andreu MISSÉ, “El Tratado de Lisboa entrará en vigor el próximo 1º de diciembre”, [en línea], España, *El País.com*, octubre de 2009, Dirección URL: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Tratado/Lisboa/entrara/vigor/proximo/diciembre/elpepuint/20091030elpepuint\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Tratado/Lisboa/entrara/vigor/proximo/diciembre/elpepuint/20091030elpepuint_1/Tes), [consulta: octubre de 2009.]

## 2. La Asociación Estratégica como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

### **Novedades del Tratado de Lisboa en materia de política exterior:**<sup>55</sup>

- Crea la figura de presidente del Consejo Europeo, que se vuelve la institución comunitaria más importante pues impulsará todas las políticas de la UE, incluidas las de política exterior.

El presidente será elegido por dos años y medio, renovables una vez.

No sustituye las presidencias semestrales rotativas de la UE.

El presidente encarna la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común.

Su proyección exterior equivale a un nivel de Jefe de Estado en las relaciones internacionales de la UE.

El puesto lo estrena Herman Van Rompuy, exPrimer Ministro belga.

- Conserva la unanimidad en el Consejo Europeo para los asuntos de política exterior y defensa.

- Modifica la figura de Alto Representante para la Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la UE otorgándole más poderes, pero básicamente representará a la Unión en el escenario internacional en asuntos relacionados con la PESC.

El puesto existía desde 1999, la variante es que el nuevo representante será Vicepresidente de la Comisión Europea y Comisario de Asuntos Exteriores de la Comisión paralelamente.

La renovada representante es la británica Catherine Ashton.

- Permanece la rotación semestral para la presidencia de los Consejos de Ministros, excepto para el de Relaciones Exteriores.

- Instituye el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), cuerpo diplomático que reforzará la labor del Alto Representante.

Estará compuesto por funcionarios del Consejo, la Comisión y los servicios diplomáticos nacionales.

- Dota a la UE de una personalidad jurídica única, por lo que en adelante estaría capacitada para celebrar acuerdos internacionales, participar en organizaciones internacionales y actuar con entidad propia en nombre de la Unión.

- Brinda más poder al Parlamento Europeo. Desde ahora se requiere su aprobación para todos los tratados o acuerdos internacionales sin importar la temática.

- Integra de manera formal a la Política Común de Seguridad y Defensa como parte de la Política Exterior y de Seguridad Común, e introduce una "cláusula de solidaridad" que prevé la actuación conjunta de la Unión y los Estados miembros si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista.

<sup>55</sup> Fuente: Elaboración propia con información extraída del sitio web de la UE, del texto original del Tratado de Lisboa en su artículo 1, apartado 16-19 (instituciones), 24 (cooperaciones reforzadas), y apartado 25 (política exterior y de seguridad común).

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

Habiendo visto las innovaciones del TL en el campo de la política exterior comunitaria muchas de ellas, aunque no lo parezca, están enfocadas a modificar puestos y alterar procedimientos que en poco contribuirán a neutralizar los candados de aprobación y ejecución. No mucho sirve un presidente permanente del Consejo o un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que refuerce la presencia internacional del bloque, si por otro lado el Parlamento representa ahora otro elemento que librar para celebrar acuerdos internacionales, por ejemplo.

Antes bien, las aportaciones reales del TL deberían políticamente capitalizarse de tal manera que puedan propiciar la afinidad y convergencia de todos los instrumentos de acción exterior de la Unión Europea, a través de una verdadera orientación y cooperación intergubernamental y no una obstaculización reforzada. De por medio está el respaldo y credibilidad de sus ciudadanos y de la sociedad internacional que puedan tener sobre este ente incomparable que es la Unión Europea.

### **2.2. Instrumentos de la Política Exterior de la Unión Europea**

En muchos casos la definición, planeación y orientación de una política exterior estará en función de los instrumentos o herramientas a los que se tenga alcance. La Unión Europea cuenta con una amplia variedad de éstos. El éxito de su acción exterior depende de cómo los utilice y hacia dónde los encause, sin olvidar que dichos instrumentos tienen una doble labor pues además de fomentar la presencia del bloque europeo a nivel internacional, deben también velar al interior por la unión comunitaria, es decir no transgredir esa sensible frontera.

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

### 2.2.1. *Variedad y jerarquías en los instrumentos de vinculación exterior de la Unión Europea*

Desde su creación en la década de 1950, la Unión Europea ha desarrollado sus relaciones con el resto del mundo a través de una política comercial común, de ayuda al desarrollo, de acuerdos comerciales, y de cooperación dirigida a países y grupos regionales.<sup>56</sup>

Al día de hoy la UE dispone de diversas herramientas comunitarias para interactuar en calidad de un solo ente frente a las diferentes figuras y actores internacionales, dichos instrumentos son utilizados en el marco de la PESC y constituyen sus principales mecanismos, sin los cuales la UE no podría participar ni hacerse escuchar en el concierto internacional.

Tales instrumentos van desde el más simple y elemental, con el cual es posible dar a conocer y/o expresar el sentir de la Unión sobre determinado tema en el marco de algún foro internacional; pasando por los medianamente activos, con los que se puede promover alguna acción común respecto a alguna situación concreta; hasta los más amplios, mediante los cuales se puede interactuar con terceros países estableciendo acuerdos en una gran diversidad de materias al amparo del Derecho Internacional.

Joaquín Roy, estudioso de la Unión Europea, describe los distintos instrumentos de vinculación exterior entre la Unión y los terceros países o actores internacionales,<sup>57</sup> sin elaborar una estricta categorización de los mismos. A continuación serán expuestos de manera textual según el propio autor e inmediatamente comentados:

- “Las **Posiciones Comunes** son ejercicios para asumir una posición que definen la actitud de la UE sobre un asunto concreto de dimensión

---

<sup>56</sup> s/a, s/n, [en línea], España, Portal de la UE, septiembre de 2007, Dirección URL: [http://europa.eu/abc/index\\_es.htm](http://europa.eu/abc/index_es.htm) [consulta: febrero de 2008].

<sup>57</sup> Joaquín ROY, *op. cit.*, pp. 141-146.

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

geográfica o temática, como son los derechos humanos, el buen gobierno, los principios democráticos, etc.”

Con este instrumento se busca armonizar las posiciones de los estados miembros para afianzar una futura cooperación en determinada materia y facilitar su coordinación. Los estados miembros tienen que seguir y defender estas posiciones que han adoptado por unanimidad en el Consejo.<sup>58</sup>

El reto de este instrumento radica no únicamente en lograr hacer coincidir las posiciones nacionales con la posición común, también en evitar que ambas se contradigan u obstaculicen el desarrollo de las políticas domésticas de cada Estado.

- “Las **Declaraciones** son emisiones de estricta opinión por las que la UE manifiesta públicamente una posición, una solicitud o un juicio en relación con un país tercero o una cuestión internacional. Es un instrumento flexible que permite reaccionar con rapidez cuando se generan incidentes en una región del mundo y de esta manera manifestar el punto de vista de la Unión. Algunas veces tiene la denominación de *Declaración de la Unión Europea*, cuando son emitidas por el Consejo; otras tiene la forma de *Declaración de la Presidencia* en nombre de la Unión Europea, en caso de que el Consejo no se reúna”.

En este instrumento es substancial que ningún Estado miembro de la UE haya emitido con anterioridad algún comentario al respecto, principalmente si éste fue en sentido opuesto a lo manifestado por el bloque, pues reflejaría una actitud incongruente por parte de la Unión Europea.

- “Las **Acciones Comunes** son medidas adoptadas [por el Consejo de la Unión Europea] para encarar situaciones de crisis [como el estallido de

---

<sup>58</sup> s/a, *Glosario de la UE*, [en línea], España, La UE en breve, 2007. Dirección URL: [http://europa.eu/scadplus/glossary/index\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/index_es.htm) [consulta: febrero de 2008].

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

conflictos regionales] o temáticas sensibles que requieren una intervención operativa mediante la identificación de los objetivos, su alcance, los medios disponibles, las condiciones de su ejecución, y la duración”.

Este instrumento implica un grado más elevado de compromiso, cooperación y coordinación por parte de los gobiernos nacionales al permitir que sus políticas exteriores logren compaginarse entre ellas, lo que podría suponer una transferencia de recursos hacia la causa común y con ello la disposición de los estados miembros para actuar colectivamente cuando la misión lo requiera.

- “Las **Estrategias Comunes** son modalidades adoptadas por el Consejo Europeo, por recomendación del Consejo de la UE, en los ámbitos en los que los Estados miembros tienen intereses importantes [...] Después de fijar los objetivos, la duración y los medios, el Consejo las pone en práctica mediante mecanismos concretos”.

Este instrumento fue introducido por el Tratado de Ámsterdam que a su vez se lleva a cabo con ayuda de otros, como son las acciones y posiciones comunes. Cabe mencionar, de acuerdo a Roy, que la diferencia entre estrategia y acción reside en que la primera se enfoca a una labor más general y definida en términos de su duración, de los medios a elegir, de las tácticas a desarrollar y de los recursos a emplear; y que la segunda, siendo un componente de la primera, se encamina hacia una tarea más concreta, según sus desafíos.

- “Los **Contactos con Terceros Países** se llevan a cabo principalmente mediante reuniones del llamado ‘diálogo político’ y por medio de ‘gestiones diplomáticas’. En el primer caso, la UE mantiene comunicación con países o grupos de países sobre ciertos temas de política internacional. Estas reuniones y contactos se llevan a cabo a nivel de Jefes de Estado,

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

Ministros, directores políticos, altos funcionarios o expertos [...] Las ‘gestiones diplomáticas’ tienen un carácter confidencial, teniendo como objetivo general solucionar temas de derechos humanos, desarrollo democrático, de acción comunitaria o de solución de conflictos focalizados”.

Este modo de contacto constituyó el primer paso para el establecimiento de una vinculación más profunda entre la UE y un tercer Estado; por ejemplo, mediante la suscripción de tratados comerciales y/o acuerdos políticos. Para llegar a este nivel de relación, lo ideal es que ningún Estado europeo presente malas relaciones con el tercer Estado en cuestión, ni viceversa;<sup>59</sup> y que el tercer Estado no tenga compromisos previamente adquiridos que le imposibiliten a colaborar con el bloque europeo.

- “Los **Acuerdos Internacionales** se pactan en el ámbito de la PESC con uno o más Estados u organizaciones internacionales”.

Los acuerdos o tratados internacionales que establece la UE con un tercer Estado son el resultado de una negociación entre las partes. Representan el esquema más utilizado para obligar a dos o más actores mediante plazos y medidas concretas al cumplimiento de determinados compromisos. Poseen validez jurídica, es decir, obligatoriedad entre las partes y son aprobados por las instancias legales de cada una.

Muy parecido a los acuerdos, existe otro instrumento de vinculación y acción exterior de la Unión Europea, es el de las Asociaciones Estratégicas. Éste, pese a no enmarcarse en una lógica jurídica, sí conservan en su espíritu una connotación privilegiada para el Estado con que se establece. Posteriormente se profundizará sobre este tema.

---

<sup>59</sup> Como caso ilustrativo de una situación opuesta a la que estamos comentando, se encuentra el conflicto turco-chipriota que durante años ha constituido un de los principales obstáculos para el acercamiento entre la Unión Europea y Turquía.

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

### 2.2.2. *Objetivos prioritarios de la Política Exterior de la Unión Europea según la PESC*

La UE desarrolla sus relaciones exteriores por diversas vertientes temáticas: la comercial, la de ayuda al desarrollo, la humanitaria, la diplomática-política, la de seguridad, la cultural-educativa, entre otras. Para cada una de ellas la UE determina sus prioridades a nivel comunitario e internacional, sin embargo, es posible hablar de prioridades generales que la UE se plantea para desarrollar su política exterior.

Para la UE, su contexto geográfico y de seguridad, constituye su primera prioridad en materia de política exterior. Por ello, el conjunto europeo desarrolla la denominada Política Europea de Vecindad (PEV) con el objetivo de evitar la aparición de nuevas líneas divisorias entre la UE y sus vecinos territoriales y marítimos, de consolidar la estabilidad y la seguridad en la región, así como para fomentar un entorno pacifista entre la UE y sus actuales vecinos del Este (en su mayoría, ex miembros del extinto Bloque soviético).<sup>60</sup>

Resulta lógico que la prioridad de un actor internacional sea su entorno inmediato, lo que acontezca o deje de suscitarse en él, sin duda repercutirá de alguna manera. No obstante lo anterior, el interés europeo no se limita a sus vecinos, por el contrario, en su afán de convertirse en un actor referente a nivel global, busca acercamientos tanto con países “clave” -que por su relevancia requieren un tratamiento especial-, como con las diferentes regiones o grupos de países existentes; lo que a nivel multilateral contribuye a fortificar la acción colectiva en el escenario internacional.

Es así que la UE ha emprendido una importante y poderosa estrategia *vis a vis* enfocada a un nivel regional o subregional, con el interés de promover sus intereses en cada espacio geográfica y culturalmente hablando. Precisamente la

---

<sup>60</sup> Stefanie FLECHTNER, *La Unión Europea como actor de la Política Exterior en el siglo 21*, Documentos de Análisis -Fundación Friedrich Ebert en el Cono Sur, Berlín, 2004, p. 14. La PEV concierne los países inmediatos con fronteras terrestres o marítimas. Los países que la conforman son: Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Territorio Palestino ocupado, Siria, Túnez y Ucrania. Para mayor información. Visitar: [http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_es.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_es.htm) [consulta: junio de 2010].

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

Alianza Birregional UE-América Latina, lanzada en la Cumbre de Río en 1999, y de la cual se profundizará con posterioridad, se entiende a partir de esta novedosa estrategia.

Esta visión interregionalista de la UE comenzó a formularse aproximadamente desde finales de la década de los setenta cuando el bloque europeo resolviera implementar una estrategia regional y subregional de política exterior; siguiendo en parte el origen de su propia integración y como una forma de dismantelar el esquema de bloques prevaleciente durante el periodo de la Guerra Fría (bipolar).

Al respecto, José Antonio Sanahuja señala que la adopción del interregionalismo, como componente de la realidad internacional, abona a la construcción y mantenimiento de un gobierno global en múltiples niveles y tamaños, y con una participación más equitativa, así como al reforzamiento de la identidad de cada región.<sup>61</sup> De manera que, según este autor, pueden visualizarse distintas tipologías de interregionalismo: a) grupo a grupo, ej. Diálogo UE-Centroamérica; b) transregionales, ej. Diálogo ALC-UE; y c) entre grupos y potencias regionales, ej. Diálogo UE-China-ASEM.

Desde luego que esta búsqueda de contactos por regiones o subregiones también obedece al interés de construir alianzas, ampliar su presencia, asegurar apoyos, intercambiar beneficios, o combatir de manera conjunta algún mal común. Para la UE pueden identificarse como “males” el terrorismo, el crimen organizado, la inmigración, la desaceleración económica, los efectos del cambio climático, los conflictos regionales, el llamado déficit democrático en algunas de sus instituciones, la pobreza en ciertas zonas, entre otros males sociales y de seguridad.

En función de lo anterior, es posible enlistar algunos de los nuevos desafíos internacionales para la UE, a saber: el Estado de Derecho (respeto al Derecho Internacional), la seguridad internacional, la promoción comercial y competitividad

---

<sup>61</sup> José Antonio SANAHUJA, “Un diálogo estructurado y plural” en *Nueva Sociedad* 189, España, 2003, pp. 81 y 82.

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

económica, el desarrollo sustentable, el mantenimiento de la paz, la consolidación de la democracia, el respeto a los derechos humanos, la cooperación internacional, por mencionar algunos.<sup>62</sup>

No obstante, en este punto vale destacar que el actuar exterior de la Unión Europea ha demostrado tener una débil línea de continuidad. Con el paso del tiempo no ha podido forjar una visión estructural en su proceder internacional y más bien ha desplegado una visión coyuntural, geográfica o temática al ritmo que dicta el contexto mundial que la refuerce y fortalezca como actor permanentemente global e influyente.

Por otro lado, aunado a los ya mencionados, se pueden destacar algunos otros obstáculos técnicos de la PESC, como son la falta de voluntad política respaldada por el principio de la cooperación intergubernamental entre los estados, y la insuficiencia de recursos económicos generada por la creciente politización que prevalece en la programación del presupuesto comunitario.

Lo que a veces puede percibirse como una lucha de poder interna en el diseño y ejecución de la política exterior de la Unión Europea es básicamente un juego de pesos y contrapesos institucionales y gubernamentales. En esta disputa la más afectada es la propia PESC que no acaba por explayarse. Una participación más resuelta y determinante del bloque europeo en el marco multilateral y bilateral se hace indispensable para no perder su lugar entre las figuras globales emergentes ni su protagonismo en los grandes conflictos mundiales.

---

<sup>62</sup> Adrián GARCÍA Saisó, “La seguridad europea común y los nuevos desafíos internacionales” en Luis Antonio Huacuja (coord.), *op. cit.*, pp. 55 y 56.

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

### 2.3. Asociaciones Estratégicas de la Unión Europea

Como vimos en el apartado anterior, la Unión Europea se sirve de diversos instrumentos de vinculación para establecer sus relaciones exteriores en función de sus intereses y prioridades. De la misma manera que instituye mecanismos jurídicos, por ejemplo, a través de acuerdos bilaterales y tratados internacionales, también crea otros menos formales como las Asociaciones Estratégicas (AE) que le permiten estrechar sus relaciones con regiones, subregiones o países punteros.

No existe una definición de la UE sobre sus Asociaciones Estratégicas, ni precisión formal sobre qué criterios deban cumplir los países asociados. Es básicamente una apreciación política europea la que da pauta en esta materia. Sin embargo, pueden definirse como el medio para establecer o profundizar sus relaciones con determinadas regiones o países “líderes” dentro de su propio entorno geográfico, obedeciendo a consideraciones geopolíticas vitales para su desarrollo.

Otra acepción más general es la de Christian Freres y José Antonio Sanahuja: “Se entiende por Asociación Estratégica la vinculación basada en objetivos e intereses comunes, con acuerdos respecto a los medios para alcanzarlos, y una proyección de largo plazo [...] En las relaciones exteriores de la UE, esta expresión parece significar diferentes cosas según cada socio”.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Christian FRERES y José Antonio SANAHUJA, *Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina*, Documento de Trabajo, España, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2005, p. 6.

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

### **Elementos a los que hace referencia una Asociación Estratégica:**<sup>64</sup>

- A un acercamiento preferencial o privilegiado con el país en cuestión, capaz de generar un impacto a nivel de percepción política internacional.
- A una “relación especial” con el país asociado, independientemente de los rubros o las materias que contemple la asociación.
- A un reconocimiento hacia el país elegido, por su liderazgo regional o importancia en el escenario mundial.
- A la existencia de una relación madura entre la UE y el respectivo Estado asociado.
- A la presencia de valores e intereses compartidos y/o complementarios que potencialmente pueden derivar en determinadas acciones conjuntas sobre temas específicos.
- A la existencia de mutuas coincidencias y/o posiciones en determinada materia de índole bilateral o multilateral.
- Al otorgamiento de un status diplomático diferenciado que *per se* entraña una serie de compromisos y responsabilidades, esencialmente de *facto* y no de *jure*.

En cuanto a las temáticas abordadas en este tipo de asociaciones se pueden identificar la integración comercial, la cooperación al desarrollo, y la de creación o profundización de una agenda política bilateral, según el caso. También están aquéllos temas de naturaleza multilateral como la seguridad internacional, el medio ambiente, la crisis financiera macroeconómica, entre otros. Las asociaciones estratégicas como ejercicios políticos de acercamiento privilegiado representan una interesante opción de discusión y concertación.

En el discurso, las asociaciones estratégicas de la Unión Europea representan una práctica complementaria entre socios que emprenden acciones concretas a favor de tareas, valores, e intereses compartidos en espacios y tiempos definidos. En la *praxis* son una especie de declaración ejecutiva de buena voluntad entre el bloque europeo y un tercer Estado que eleva simbólicamente el estatus de

---

<sup>64</sup> Fuente: Elaboración propia producto de la lectura de los diferentes textos citados a lo largo de este trabajo.

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

la relación, pero que también puede representar el punto de partida de una intensificación y diversificación de las relaciones bilaterales.<sup>65</sup>

Como en todo acuerdo, el pleno aprovechamiento de este novedoso instrumento recae en el compromiso y la seriedad que cada contraparte conceda a la asociación. La empatía y el buen nivel de entendimiento entre las partes se dan por establecidos, pues no olvidemos que este tipo de asociaciones se concretan precisamente por existir en la relación el respaldo un provechoso diálogo político basado en coincidencias históricas, culturales, ideológicas o de intereses.

Adicionalmente, y según diversos análisis, establecer asociaciones de esta naturaleza con regiones, subregiones o grupos de países tienen como eje fundamental consolidar a la Unión como un modelo que pueda ser exportado a sus socios.<sup>66</sup> El caso de la Asociación Estratégica Birregional con América Latina, que bien puede ejemplificar esa premisa, será abordado en el siguiente capítulo.

Las asociaciones no poseen una esencia jurídica con carácter vinculante, no crean estructuras o instituciones reguladoras y, por lo general, carecen de disposiciones comerciales, pues se centran más bien en una vertiente política. Aquellas asociaciones estratégicas que incorporan temas económicos, lo hacen porque con ese país en particular no se ha logrado firmar un Tratado de Libre Comercio, como sucedió con la Asociación Estratégica establecida con Brasil en junio de 2007.

---

<sup>65</sup> Fuente: Entrevista con Isaac VALERO Ladron, encargado de la Sección Política y de Cooperación de la Delegación de la Comisión Europea en México, México, DF., abril de 2009.

<sup>66</sup> *s/a*, en *Las Asociaciones Estratégicas de la Unión Europea*. Cuaderno de trabajo. *IX Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México-UE 2009*, México, Senado de la República, 2009, pp. 3 y 6.

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

### 2.3.1. *Criterios y factores que favorecen su establecimiento*

Las razones por las que se establece una asociación estratégica son derivadas de cuestiones de percepción e interés. La atracción o el deseo por establecer una AE puede nacer de la voluntad del bloque europeo hacia algún país en específico, o bien nacer de la otra parte, manifestando su interés en lograr la asociación.

La Unión Europea visualiza sus asociaciones estratégicas con base en ciertos criterios informales, pues no se encuentran plasmados en ningún documento oficial. Éstos determinan la viabilidad para concretar y alcanzar una verdadera asociación o bien pueden llegar a demeritarla hasta descartarla de manera definitiva. Entre los criterios considerados pueden figurar los económico-comerciales, los geopolíticos, los políticos y quizá los ideológicos.

Lo cierto es que, aunado a la aspiración del bloque europeo por ostentarse como un actor internacional con amplio poder de decisión en los asuntos mundiales y regionales, también está su necesidad de satisfacer dos prioridades fundamentales: los temas de seguridad y los temas económicos<sup>67</sup>, mediante un tratamiento esencialmente político que, como se dijo, es de hecho el principal componente de sus asociaciones estratégicas.

En suma, pueden señalarse algunos rasgos fundamentales que la UE busca en sus países prospectos para convertirse en socios estratégicos: status internacional, estabilidad política, economía próspera, mercado potencial, y, según el caso, seguridad energética y alimentaria. Todos ellos, requerimientos que pueden reflejarse en los dos siguientes casos ilustrativos:

- 1) Impacto e influencia del país a nivel global, léase el caso de las asociaciones estratégicas con Estados Unidos, Canadá, Japón y Rusia, en su papel de potencias a escala mundial.

---

<sup>67</sup> s/a, en *Las Asociaciones Estratégicas de la Unión Europea*. Cuaderno de trabajo, *op. cit.*, p. 6.

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

- 2) Influencia en su entorno regional, entiéndase el caso de las asociaciones con China, Sudáfrica, Brasil, México, e India. Todos en su papel de países influyentes en sus respectivas áreas geográficas.

Se ha mencionado sobre el impacto mediático que se genera en la comunidad internacional cuando un país consigue entablar una AE con el bloque europeo. Ello se debe a que dicho logro pone de manifiesto la capacidad y complementariedad de ese país vis a vis la UE. Así, las asociaciones estratégicas confieren a ese país un status de actor distinguido y un reconocimiento por su peso a nivel global.

Por supuesto que hay países o actores internacionales con los cuales el mero anuncio de la asociación estratégica está de más en virtud de la importante relación que histórica y geopolíticamente pueda existir entre la Unión Europea y el socio en cuestión. Es decir, la intención de un relacionamiento estratégico no se ve motivada exclusivamente por el deseo de crear nuevos aliados, sino también de reforzar los ya existentes.

### *2.3.2. Las diferentes asociaciones estratégicas de la UE y sus características*

Una singularidad de las asociaciones estratégicas es su valor en términos de *facto* y no de *jure*. Para la Unión Europea establecer una asociación de esta naturaleza no es equivalente a suscribir un acuerdo bilateral. La AE es un instrumento de vinculación exterior formal y de reconocido perfil mediático, pero que en términos de rigor jurídico está por debajo de lo que sería concretar un tratado internacional.

Sin embargo, ello no la hace un instrumento menos importante. Precisamente su alcance mediático y categoría exclusiva la hacen visiblemente un mecanismo valorado y ambicionado por varios países. Sin omitir mencionar que, como en el caso de la asociación con México, las asociaciones pueden contemplar hojas de

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

ruta o planes de acción que delinear concretamente las áreas sobre las cuales se trabajará a fin de dar sentido y cumplimiento a la asociación.

En toda asociación estratégica la UE, además de privilegiar sus intereses, busca compartir valores o ideales con sus socios, tales como como la democracia, los derechos humanos, el respeto al estado de derecho, el buen gobierno, la prosperidad económica, la promoción del desarrollo sostenible y el compromiso en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

En relación con los objetivos plasmados en las asociaciones, éstos son establecidos por los estados participantes en función de sus propios intereses, capacidades y afinidades mutuas. La amplitud de su contenido y operatividad es igualmente reflejo del grado de compromiso que las partes decidan tener con la asociación.

En este sentido, como ya se comentó, a fin de pactar una eficiente y funcional asociación estratégica, tanto la UE como el “país socio” pueden diseñar un plan de acción para implementar los objetivos planteados dentro de la asociación. Entre éstos destacan la concertación en el plano multilateral (en temas de la agenda global), en el plano regional (en temas selectos según cada región), y en el plano nacional, hasta donde lo permita la asociación en sí misma.

La Unión Europea ha establecido asociaciones estratégicas con nueve países considerados por diversos criterios como trascendentales para sus objetivos de política exterior. Estos países son: Rusia (diciembre, 1997), Estados Unidos (marzo, 2001), China (mayo, 2001), Japón (diciembre, 2001), Canadá (marzo, 2004), India (junio, 2004), Sudáfrica (junio, 2006), Brasil (junio, 2007) y la más reciente con México (julio, 2008).

Esto significa que ha entablado asociaciones con todos los miembros no europeos del G-8, con todos los integrantes del G-5 (que ocasionalmente participan en las Cumbres del G-8 formando el G-13), y finalmente con los cuatro países

## 2. La Asociación Estratégica como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

pertenecientes al llamado Grupo de los BRIC.<sup>68</sup> La importancia de todos estos países reside en el peso político y económico que cada uno ha adquirido en su respectivo entorno regional y en el escenario internacional.

Este mecanismo de interacción exterior de la UE que representan las asociaciones estratégicas se enmarca, como ya se señaló, en el giro que dio la Unión en sus modalidades y formas de relacionarse con el exterior desde finales de los setenta. Esta nueva orientación de la UE le permitiría construir alianzas de manera selectiva con países líderes en cada región del mundo a fin de mantener una presencia global y una interlocución efectiva, sostenida por distintos interlocutores, por llamarlos de alguna manera.

A continuación se mencionarán las nueve asociaciones estratégicas establecidas por la UE, sin incluir la establecida con México, pues será abordada con posterioridad:

**Rusia.** En 1997 se firma el acuerdo base de la relación bilateral. La Asociación Estratégica con Rusia responde sobre todo a intereses en materia de seguridad energética, geopolítica y de buena vecindad; así como al interés particular de la UE de incidir en materia de democracia y derechos humanos en ese país. Los asuntos de justicia, medio ambiente y seguridad nuclear son igualmente considerados vitales por la UE, sobre todo para preservar una estabilidad geopolítica y avanzar en la cooperación regional.<sup>69</sup>

No obstante, esta asociación aún no puede considerarse plenamente acabada. No ha logrado compenetrar plenamente a las partes, ni los ha aliado lo suficientemente para lograr apagar los focos de descontento existentes entre ellos,

---

<sup>68</sup> G8, se denomina al grupo de los ocho países más industrializados del mundo cuyo peso político, económico y militar es el más relevante a escala global. Está conformado por Canadá, Estados Unidos, Japón, Rusia, Alemania, Francia, Italia y Reino Unido. También conocido como G7+1 (Rusia). G5, este es el grupo de los cinco países en vías de desarrollo con creciente peso económico, político y cultural a nivel mundial. Está integrado por México, China, India, Brasil y Sudáfrica. BRIC es el término que se emplea para referirse conjuntamente a Brasil, Rusia, India y China, países que tienen en común una enorme población, un vasto territorio que les proporciona dimensiones estratégicas continentales, y una gran cantidad de recursos naturales además de una economía pujante.

<sup>69</sup> s/a, en *Las Asociaciones Estratégicas de la Unión Europea*. Cuaderno de trabajo, *op. cit.*, p. 73.

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

gestados principalmente por el afán de la UE en establecer relaciones con los países de la antigua Unión Soviética, considerados por Rusia como su zona de influencia. Pese a la importancia geopolítica de esta asociación, no ha sido renovada tras su vencimiento en 2007. Esta asociación no cuenta con un plan de acción.

**Estados Unidos.** Esta asociación, concretada desde 2001, sustituyó a la Declaración Transatlántica (1990) y a la Nueva Agenda Transatlántica (NAT, 1995). Con ella se pretendió ampliar la agenda que regía la relación bilateral y sentar las bases para formular una comunidad de acción para la cooperación a escala mundial y regional en temas e intereses comunes.<sup>70</sup>

Los componentes de esta nueva agenda contemplan una dimensión política, una de seguridad y defensa, y otra económica-comercial (planeación de un mercado trasatlántico para 2015), así como otra relativa a la consolidación del marco institucional de la relación.<sup>71</sup> Lo cierto es que esta estrecha relación UE-EUA no termina ahí. Diversos documentos del Parlamento Europeo califican la asociación con Estados Unidos como la más importante de la Unión. En marzo de 2009 se propuso a la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo la posibilidad de sustituir la NAT por un nuevo Acuerdo de Asociación Transatlántica.

Se esperaba que las negociaciones para este nuevo acuerdo fueran abordadas en la próxima Cumbre Unión Europea-Estados Unidos, celebrada en noviembre de 2010 en Lisboa; sin embargo predominaron las cuestiones de política exterior, como Afganistán, Pakistán, el terrorismo o la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva. La asociación estratégica sí cuenta con un plan de acción.

**China.** La asociación estratégica con China se reconoció en 2001. Desde 1994 se formalizó el diálogo político que tiene como marco el Acuerdo de Comercio

---

<sup>70</sup> El Parlamento Europeo, *Textos aprobados por el Parlamento*, [en línea], 2007, Dirección URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0155+0+DOC+XML+V0//ES> [consulta: febrero de 2008]

<sup>71</sup> *Idem.*

## 2. La Asociación Estratégica como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

y Cooperación (1985). Esta asociación obedece principalmente a intereses en materia económica-comercial, de concientización ambiental, energía, migración, derechos de propiedad intelectual; y desde luego conserva una clara dimensión pro democrática y de respeto a los derechos humanos<sup>72</sup> que ninguna de las partes vigila ni cumple como debería.

Un avance importante en la Asociación Estratégica China-Unión Europea se dio en 2004, al efectuarse el VII Encuentro de Dirigentes de China y la UE en La Haya, Holanda. A partir de ese evento China se unió oficialmente al Programa de Navegación por Satélite *Galileo* de la UE y la UE transfiere activamente tecnologías a China y mantiene con ésta una cooperación fructífera en la aviación, la industria automotriz, la energía y otros campos.<sup>73</sup>

Todo manifiesta la importancia que el bloque europeo concede a la transición de China hacia una sociedad más abierta y plural, así como a la evolución de una nación con vocación multilateral y más comprometida con las causas internacionales. Esta asociación no cuenta con un plan de acción.

**Japón.** La Asociación Estratégica con Japón, pactada desde 2001, es considerada por el bloque europeo como la más importante de la región asiática, incluso sobre China. Ambas partes comparten intereses y valores como la democracia, derechos humanos, impulso al comercio, intercambio de tecnología, tratamiento medioambiental, etc.

Asimismo, enfrentan retos comunes, como la remoción de barreras al comercio a nivel mundial, control de las tendencias demográficas y de migración, estragos de fenómenos naturales, búsqueda de fuentes eficientes de energía, etc.<sup>74</sup> Esta Asociación sí contiene un plan de acción desde 2001 con vigencia de once años.

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, pp. 35-37.

<sup>73</sup> s/autor, China, hechos y cifras, *Relaciones con los países grandes*, [en línea], 2005, Dirección URL: [www.china.org.cn/spanish/sp-sz2005/dwgx/dw-dg.htm](http://www.china.org.cn/spanish/sp-sz2005/dwgx/dw-dg.htm) [consultada: enero de 2008].

<sup>74</sup> *Ibid.*, pp. 54-57.

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

**Canadá.** La relación con Canadá se tornó estratégica desde 2004 en el marco de una Reunión Cumbre. Con esta asociación se busca fortalecer el diálogo político a fin de avanzar en temas como la seguridad internacional, el multilateralismo, la promoción y prosperidad económicas, así como buscar propiciar la cooperación en asuntos judiciales, migratorios y de protección a refugiados.<sup>75</sup>

En virtud de que Canadá conforma junto con EUA y México el bloque norteamericano, el acercamiento es importante para reforzar indirectamente la asociación con Estados Unidos, sin dejar de lado un auténtico interés por los canadienses. Esta asociación se sujeta a un plan de acción diseñado desde 1996.

**India.** En 2004 fue establecida la asociación estratégica con este país. Su poder e influencia regional, así como un destacado papel en el campo de la ciencia y tecnología, motivaron al bloque europeo a concretarla.<sup>76</sup>

India es considerado, de entre los países en desarrollo, como uno de los más acelerados en su crecimiento; pertenece al grupo de los BRIC; ostenta una destacada posición en la región sur de Asia; sin dejar de mencionar su riqueza cultural y ambiental que, junto a China, la hacen un importante aliado geopolítico europeo en esa área geográfica. Existe un plan de acción en esta asociación con duración de tres años desde 2008, año en que se venció el anterior.

**Sudáfrica.** Dentro de África, Sudáfrica es considerado el país puntero y en ocasiones interlocutor del continente, pues desarrolla una política exterior más activa con países ajenos a su entorno continental que la desarrollada por cualquier otro de sus vecinos africanos. De manera que para el bloque europeo la Asociación Estratégica con este país es fundamental para su acercamiento con el llamado continente negro.

La Asociación Estratégica entre la UE y Sudáfrica, establecida en 2007, tiene por objetivos generales cooperar para el desarrollo mutuo, intensificar el diálogo político y estrechar los lazos entre Europa y África. Los temas por los que se

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 49.

## 2. La Asociación Estratégica como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

favoreció a este país africano como socio estratégico de la UE son: asuntos globales (cambio climático y migración), asuntos económicos (OMC, inversión extranjera); y de seguridad y estabilización (conflictos regionales).<sup>77</sup> Esta asociación incluye un plan de acción desde 2007 sin ninguna temporalidad para su vigencia.

**Brasil.** La asociación euro-brasileña se estableció en julio de 2007 bajo la presidencia de Portugal en la Unión Europea. Ésta se fundamenta en el creciente activismo de Brasil en la arena internacional, su status de potencia emergente, su vasta geografía y en recursos naturales, su capacidad de influencia regional, etc. Las áreas prioritarias en esta asociación son la energética, la promoción del comercio, la administración de recursos naturales, el acercamiento con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), apoyo a los temas sociales y ambientales, etc.<sup>78</sup> Este tema será profundizado con posterioridad. Esta asociación también contempla un plan de acción.

Lógicamente la UE privilegia el diálogo político en temas que son de su particular interés pero también en aquellos en los que una acción conjunta puede ser más eficaz que una individual. Como se pudo apreciar, habrá algunas que no, pero es común que las asociaciones estratégicas contemplen alguna ruta o un plan de acción para definir de manera concreta las áreas sobre las que se trabajará. El diseño de estos planes toma como referencia los campos de interés de la Unión y de los países asociados.

Recordemos que aquellas asociaciones que incorporan temas económicos lo hacen por la falta de un acuerdo de libre comercio con el país en cuestión. Como se habrá observado, la UE promueve asociaciones lo mismo con países desarrollados que con países considerados en desarrollo (también conocidos como países de economías emergentes). Esa aparente flexibilidad o eclecticismo político le permite al bloque europeo mantener un cordial entendimiento en ambos terrenos del

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>78</sup> s/a, en *Las Asociaciones Estratégicas de la Unión Europea*. Cuaderno de trabajo, *op. cit.*, p. 20.

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

desarrollo mundial, acercar posturas, muchas veces opuestas, es decir, en teoría o haría un destacado negociador internacional.

Los planes de acción de las asociaciones estratégicas de la UE se centran en determinadas áreas según el nivel de desarrollo del país asociado: con un primer grupo conformado por Estados Unidos, Rusia, Japón y Canadá se enfoca en temas de desarrollo sostenible, medio ambiente, seguridad energética, fortalecimiento económico, concertación política, etc. Otros temas pueden ser: sociedad de la información, transporte y energías alternativas.

Con el resto de los socios, lo que sería el segundo grupo, la UE busca compartir su experiencia en materia de política regional, cohesión social y reducción de brechas socioeconómicas. Asimismo, el bloque europeo promueve temas como el buen gobierno, derechos humanos, fortalecimiento institucional, seguridad alimentaria, cooperación tecnológica y de comunicación, derechos de propiedad intelectual, promoción de inversiones, fomento del crecimiento económico y de una mejor redistribución del ingreso, etc.<sup>79</sup>

Dicho esto, es importante tener presente que las asociaciones con los países mencionados en el primer grupo no requirieron de una formalización como tal ni de ampararse en extensos documentos que las respaldaran. La similitud de condiciones entre estos países y la Unión Europea ha hecho conducir sus relaciones de manera fluida y natural. Algo diferente ocurre con las asociaciones pactadas con los países del segundo grupo. Regularmente éstas van acompañadas de importantes anuncios y declaraciones políticas, así como documentos de trabajo que justifiquen al interior de la Unión ese acercamiento y al exterior aseguren su compromiso y cumplimiento, además de someterse a un verdadero procedimiento de aprobación institucional dentro del bloque europeo.

Habiendo visto las diferentes asociaciones de la UE, se hacen visibles los criterios que ésta aplica para elegir a sus socios estratégicos. Éstos, preferiblemente, deben fungir como país puntero, líder, influyente o interlocutor de

---

<sup>79</sup> *Documentos de Trabajo*, Secretaría de Relaciones Exteriores, agosto de 2007.

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

su región y, desde luego, presentar afinidades económicas, políticas o sociales con el bloque europeo. De manera que otro factor decisivo para la promoción de una AE es que se compartan problemáticas concretas o se enfrenten retos comunes.

### 2.3.3. *Alcances y particularidades entre las Asociaciones Estrategias de la UE y un tratado*

Un tratado internacional<sup>80</sup> es resultado de una negociación entre dos o más partes, por la que éstas se obligan mediante plazos, medidas y resultados, al cumplimiento de los compromisos adoptados. Entraña un verdadero y serio compromiso, pues obliga jurídicamente a las partes firmantes. Ello explica en parte, por qué actualmente los tratados constituyen el medio de vinculación por excelencia en las relaciones internacionales, dada la certidumbre que hay en su cumplimiento.

Si bien las asociaciones estratégicas de la UE se concretan después de un proceso negociador, en la práctica son una especie de expresión formal de voluntad política entre la Unión y un tercer Estado, que posee un alcance esencialmente político-mediático. Esto es, constituye un anuncio político ilimitado institucionalmente, puesto que no logra envolver las formalidades jurídicas de un Tratado o acuerdo político, propiamente dicho.

No es corta la trayectoria de la UE en materia de asociaciones estratégicas. Como pudimos ver son nueve las que ha establecido con países punteros alrededor del mundo. Ello demuestra la importancia que concede a la cooperación política activa mediante este novedoso instrumento de vinculación exterior. Este tipo de cooperación permite a la UE y a sus socios llegar a acuerdos multinivel: sobre temas bilaterales, tópicos regionales y asuntos de la agenda multilateral.

---

<sup>80</sup> Véase PAUL Reuter, *Introducción al derecho de los tratados*, México, FCE, 1999, p. 47. El autor señala que no existe ninguna nomenclatura precisa para los tratados internacionales. Apunta que las denominaciones de tratado, convenio, acuerdo o protocolo son sinónimos. En México por ejemplo, la legislación interna estipula que todo tratado requiere de la aprobación del Senado. Asimismo, su definición de tratado es la siguiente: Un tratado es la expresión de voluntades concurrentes, imputable a dos o más sujetos de derecho internacional, que pretende tener efectos jurídicos en conformidad con las normas de derecho internacional”.

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

Cumplíendose lo anterior, se contribuye a una efectiva concertación política que eventualmente puede permitir a las partes coincidir en los principales temas de la agenda internacional, regional, o colaborar mutuamente en sus agendas internas en rubros que así lo permitan, veamos por ejemplo:

*Acciones de la agenda internacional.* Actualmente y por momentos, la agenda temática internacional pareciera estar dominada por temas de particular interés para las potencias mundiales debido a que, a diferencia de los países en vías de desarrollo, los desarrollados colocan con mayor facilidad sus temas prioritarios en la agenda mundial. En la práctica es probable que la UE adopte algunos de esos temas para dar forma y contenido a sus asociaciones estratégicas, pero también son definidos en colaboración con los países asociados, de lo contrario no habría sentido para la asociación.

Así, el acercamiento de posiciones en temas multilaterales es una de las principales prerrogativas de las asociaciones estratégicas de la UE. Dependiendo del país en cuestión, estos acercamientos pueden darse en áreas del Derecho Internacional, el medio ambiente, la promoción de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, la lucha contra el terrorismo, la seguridad alimentaria, la delincuencia organizada y el contrabando, entre muchas otras.

*Acciones de la agenda regional.* Los temas regionales se delinean de manera paralela al ejercicio de los diálogos entre el bloque europeo y las diversas regiones o subregiones con que se relaciona. Las declaraciones y documentos emanados de dichos encuentros son únicos en su contenido y composición, pues cada región presenta características y problemáticas que las diferencian entre ellas.

Así, las acciones a emprender en un nivel regional/subregional son tan variadas como lo son las áreas geográficas: América del Norte, América Latina, África meridional, África central; Medio Oriente, Asia central, Asia-Pacífico, etc. Cada una de ellas presenta realidades muy particulares con un tratamiento específico y así lo entiende la UE. Mientras con unas regiones la cooperación puede

## 2. La *Asociación Estratégica* como mecanismo de vinculación exterior de la Unión Europea

ser fructífera en materia social o ambiental, con otras el fuerte puede ser la esfera económica-comercial, y con otras la colaboración energética o judicial, por ejemplo.

*Acciones en sus agendas internas.* No obstante las características específicas entre un socio y otro, es un hecho que todas las asociaciones estratégicas de la UE entrañan la intención de avanzar en el fortalecimiento del diálogo político bilateral, considerado como la plataforma fundamental para transitar hacia nuevas formas de cooperación en áreas tan diversas como lo son los, hasta ahora, nueve países socios privilegiados de la Unión Europea.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

*“El déficit fundamental que seguimos enfrentando [América Latina y la UE] es la asimetría institucional entre las dos regiones: una Europa en proceso avanzado de integración [...] y una América Latina que no acaba por decidirse a ser ella misma, unitaria y supranacional, conforme se lo dictan su historia [...] y las exigencias de un mundo globalizado”*

Porfirio Muñoz Ledo\*

#### **3.1. Relación birregional: América Latina-Unión Europea**

La Unión Europea mantiene asociaciones estratégicas no únicamente con países, pues también lo hace con regiones, por ejemplo la Asociación Estratégica Birregional con América Latina (junio, 1999) y con África (diciembre, 2007).

La relación entre América Latina y la Unión Europea tiene su propia historia y periodización, misma que ha atravesado por diferentes momentos, algunos más intensos que otros, pero que la han hecho madurar con el paso del tiempo. La constante en esta “relación birregional” ha sido la tendencia a la institucionalización, como la vía más recurrente para desarrollar las diferentes áreas que la componen, a saber: política, económica, comercial, social, cultural, y de cooperación.

##### *3.1.1. Antecedentes*

El entendimiento entre Latinoamérica y la Unión Europea data de no mucho tiempo atrás si se compara éste con el de otras regiones del mundo. A principios de los años sesenta encontramos los primeros contactos oficiales entre la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y otras regiones del mundo, incluida América Latina.<sup>81</sup> Con esta última la relación se sustentó, desde el principio, a partir de la coincidencia de valores culturales, históricos y civilizatorios.

---

\* Ex-embajador de México ante la Unión Europea. Fuente: “Europa desde América”, *Metapolítica*, no. 43, vol. 9, septiembre-octubre, México, 2005, p. 92.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

Previo al formal acercamiento entre las regiones no existía un interés declarado entre ellas. Ni América Latina figuraba en la agenda exterior de la UE, ni viceversa. Teníamos una Europa volcada en su área geográfica inmediata, ex colonias y en sus asuntos internos, y a Latinoamérica envuelta en una dinámica completamente diferente, guiada en buena medida por Estados Unidos, situación que desde el comienzo generó posturas extremas en el curso de esta relación, la pesimista y la optimista.

La primera, sustentada en las grandes coincidencias entre las regiones, apostaba a una sólida y fructífera alianza estratégica birregional. La segunda, consciente de las profundas diferencias sociales y económicas, principalmente, impediría llegar a acuerdos y compromisos serios y más bien coyunturales. Lo interesante entonces sería buscar puntos medios y construir sobre esas afinidades una relación provechosa para ambos lados sin forzar ninguna situación.

No obstante, las motivaciones para un acercamiento entre las dos regiones eran claras: buscar equilibrar la influencia estadounidense, incursionar en nuevos mercados, fortalecer el papel político en las regiones, combatir desafíos comunes, conseguir nuevos aliados e interlocutores fuera de sus propios continentes, expandir sus horizontes, entre otras.

Así, la hoy Unión Europea mantuvo vínculos con Latinoamérica desde la década de los sesenta. Pero fue en los setenta cuando se dan los primeros pasos hacia la interacción institucionalizada birregional ALC-UE, a través de las diversas firmas de los acuerdos comerciales no preferenciales (acuerdos de primera generación) entre la Comunidad Europea y países “clave” como Argentina, Uruguay, Brasil y México.<sup>81</sup> Ello, paralelo a la labor que se gestaba con las conferencias interparlamentarias celebradas entre el Parlamento Europeo (PE) y el Parlamento Latinoamericano (Parlatino).

---

<sup>81</sup> Edith CHÁVEZ Ramos, “Democracia y desarrollo en el diálogo político UE-AL”, en Juan Pablo Soriano, Jordi Bacaria, Stephan Sberro y Erika Ruiz (coords.) *La Unión Europea y América Latina: la cohesión social y la consolidación de la paz*. México, ITAM-Fundación Konrad Adenauer, 2004, p. 117.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 118.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

Sin embargo, es hasta el ingreso de España y Portugal en las Comunidades Europeas en 1986 en que las relaciones transatlánticas adquieren una nueva dimensión. Como lo apunta José Ignacio Salafranca “El ingreso de España y Portugal a la UE [...] provocó que la mirada de la Unión se volviera hacia América Latina [lo que constituiría] uno de los mayores aportes españoles al proceso de integración europea”<sup>83</sup> y al acercamiento entre las dos regiones.

A este respecto, valdría comentar qué tan influyente continúa siendo España en el seno de la Unión Europea y qué tanto el gobierno español está dispuesto a jugársela entre sus colegas europeas a favor de los latinoamericanos. Ciertamente España ha fungido como elemento vinculante entre las dos regiones, pues América Latina, aunque parece representar un componente de la política exterior española, no se logra erigir como la región prioritaria del bloque europeo ni lo hará, siendo realistas.

Posteriormente, en los ochenta siguieron creándose vínculos mediante los acuerdos de segunda generación. Su característica principal fue establecer los lazos de manera colectiva, es decir, con subregiones de nuestro continente como el Caribe, la región andina, y Centroamérica, pero con un carácter circunstancial dada la ausencia de estructuras institucionales.<sup>84</sup> Su contenido abarcaba una amplia gama de temas, desde los vinculados al desarrollo rural, hasta los de cooperación sanitaria, educativa y técnica-financiera.

A partir de entonces, la Comunidad Europea resolvió emprender un trato diferenciado por subregiones en sus relaciones con América Latina. De acuerdo a Lebrija y Sberro el bloque europeo ya no contemplaba a Latinoamérica como treinta y tres países individuales, pues los dividió en seis diferentes grupos, éstos son:

---

<sup>83</sup> José Ignacio SALAFRANCA, “Cumbre de Madrid. Trascendencia para España y América Latina” en revista *Foreign Affairs en español*, núm. 2, vol. 2, verano 2002, México, ITAM, 2002, p. 3.

<sup>84</sup> Porfirio MUÑOZ Ledo, “Europa desde América”, *Metapolítica*, no. 43, vol. 9, septiembre-octubre, México, 2005, p. 92.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

#### **Grupos latinoamericanos para las relaciones de la UE con ALyC:**<sup>85</sup>

- a) México (aunque es miembro del TLCAN, las relaciones de la UE con EUA y Canadá se desarrollan a través de otros mecanismos).
- b) Los países del Pacto de San José (Centroamérica): Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. (Este último no está integrado completamente, tiene una participación limitada en dicho acuerdo).
- c) Los países del Pacto Andino: Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Perú.
- d) Chile
- e) Los países del MERCOSUR: Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay.
- f) Los países de la Convención de Lomé, incluidos los países del Caribe que fueron colonias de los miembros de la UE y, desde mayo de 2000, Cuba.

Esta división por grupos debiera no sólo facilitar sino hacer eficiente el trato mutuo al permitir un acercamiento más personalizado, certero y ajustado a la realidad prevaleciente en cada uno. Por supuesto que esto no modificaría mucho la tendencia o predisposición del bloque europeo, aquéllos grupos predilectos o más cercanos a las necesidades de la Unión no dejarían de serlo por influencia de otros.

Actualmente, en el plano político la relación birregional con América Latina transcurre a través de dos mecanismos que representan la cara institucionalizada de la relación y se erigen como los foros de diálogo birregional por excelencia. Dan seguimiento al curso de la relación, monitorean los niveles de consenso, evalúan resultados y miden lo sustantivo de los compromisos adquiridos por las dos regiones en sus acuerdos y declaraciones.

Dichos mecanismos o foros de diálogo son: a) las Reuniones Ministeriales entre la UE y el Grupo de Río y b) las cumbres ALC-UE. El primero, fundado sobre la Declaración de Roma (diciembre, 1990), es a nivel ministerial, pues reúne a los ministros de Relaciones Exteriores de todos los estados latinoamericanos y miembros europeos; el segundo, de más alto nivel, convoca a los jefes de Estado y de gobierno de ambas regiones.

---

<sup>85</sup> Alicia LEBRIJA y Stephan SBERRO, *México-Unión Europea. El acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación*, México, Porrúa-ITAM, 2002, p. 14.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

En su etapa de fundación, el Grupo de Río por sí solo representó para los europeos lo más parecido a una integración latinoamericana cristalizada en ese conjunto de países<sup>86</sup>. Ello explica la importancia que la hoy UE atribuyera a ese grupo, considerándolo como posible interlocutor que coadyuvaría a la optimización del nivel de diálogo birregional, hasta establecer formalmente con él los encuentros ministeriales en la Declaración de Roma.

En el transcurso de los años noventa surgieron los acuerdos de tercera generación, los cuales además de contener un amplio componente de cooperación, innovaron con la cláusula democrática<sup>87</sup>. Asimismo, como producto de la reorientación en las prioridades de la UE tras la caída del Muro de Berlín y del socialismo soviético, Latinoamérica se ocupó de los diferentes procesos de integración subregional: Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Comunidad Andina de Naciones (CAN), Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre otros. Lo que más adelante volvería a atraer la atención europea hacia América Latina y el Caribe.

Lamentablemente esa nueva inquietud de la Unión sobre la región latinoamericana se ha visto desencantada pues no logra encontrar un socio equivalente o cuando menos lo más parecido posible. No aspiramos a ser la “Unión Latinoamericana” y persisten desencuentros internos; eso explica en gran medida la falta de reciprocidad en el trato. Como ya se comentó, no basta con que España o, en menor medida Portugal, quiera estimular la relación birregional, es también necesaria una adecuada interlocución entre las partes.

Otra fuente de vinculación entre las dos regiones ha sido la que se desprende de la vocación europea por cooperar para el desarrollo. Y es que la UE ha ejercido desde su temprana historia una política de cooperación independiente a

---

<sup>86</sup> El Grupo de Río fue fundado en 1986 como foro permanente de consulta y concertación política. Reúne a casi todos los países latinoamericanos y del Caribe. Tiene una periodicidad anual, salvo cuando se llevan a cabo las cumbres ALC-UE. Al día de hoy se han celebrado catorce Reuniones Ministeriales UE-G. Río.

<sup>87</sup> La *cláusula democrática* es la que la UE incluía en sus acuerdos con terceros países. Fungía como elemento esencialmente condicionante hacia el país firmante, pues planteaba la vigencia del Estado de Derecho, los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales, como se enuncia en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Asamblea General de la ONU/1948).

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

la brindada por sus países miembros. Durante los noventa, las políticas de desarrollo adquirieron mayor relevancia respaldando a la entonces incipiente política exterior comunitaria.<sup>88</sup> América Latina no ha sido la excepción, junto con países de otras regiones se ha visto beneficiada de importantes montos de ayuda por este concepto.

En la década de los años noventa, para la UE el componente económico había adquirido más importancia, sin menoscabo de las tareas de promoción democrática, respeto a los derechos humanos y lucha contra la pobreza, que venía desempeñando en Latinoamérica desde tiempo atrás. De manera que surgen los acuerdos de cuarta generación que incluían preceptos de libre comercio y promoción de las inversiones con miras a una asociación política y económica en el futuro. Por ejemplo: los suscritos con México y con Chile.

Finalmente, no obstante la creación y regularidad de las reuniones UE-Grupo de Río como canal de diálogo, la asimetría entre sus interlocutores era notoria: un bloque europeo unido y un latinoamericano fragmentado. La consecuencia de ese desequilibrio fue lo poco sustanciosos de sus resultados. A pesar de ello, este mecanismo político fue por casi una década el único diálogo institucionalizado, hasta la instauración de la primera cumbre birregional ALC-UE en Brasil/1999.

Hasta la fecha se han celebrado seis cumbres: en Rio de Janeiro, Brasil (1999); Madrid, España (2002); Guadalajara, México (2004); Viena, Austria (2006); Lima, Perú (2008); y Madrid, España (2010).

La literatura al respecto ha sido más bien crítica que optimista. La mayoría de sus autores considera que los resultados arrojados carecen de contenido concreto y están por debajo de los esperados. A pesar de los esfuerzos exhibidos en estos foros de diálogo, es extendida la idea de que son simple retórica diplomática con escasa incidencia en las relaciones birregionales. Más adelante serán abordados los resultados de la última cumbre ALC-UE.

---

<sup>88</sup> José Antonio SANAHUJA, "Mecanismo de cooperación Europa-América Latina" *Metapolítica, op.cit.*, pp. 38y39.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

#### 3.1.2. Evolución en la relación política: logros y tropiezos

La relación política birregional ha registrado desde su institucionalización notables avances y señales de disposición surgidas desde ambos lados. Si bien este entusiasmo en ocasiones se mira apagado, cierto es que sí ha favorecido de manera estructural a ambas regiones, a la latinoamericana en la cobertura de ciertas necesidades diversificadoras, y a la europea en la satisfacción de sus intereses en la región.

Con el paso del tiempo, con la aparición de grupos de integración subregionales en América Latina y el mantenimiento de los diferentes foros de encuentro birregional, al día de hoy el diálogo transatlántico se desarrolla en tres distintos niveles: el regional, que comprende Cumbres ALC-UE; el subregional, con MERCOSUR, Comunidad Andina, Mercado Común Centroamericano, Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela); y el bilateral, con países punteros como México, Brasil, Chile.<sup>89</sup>

Fue especialmente durante los años ochenta y mediados de los noventa que la relación transatlántica dio pasos más firmes. Éstos se reflejaron en la definición de una agenda de intereses y proyectos comunes que incluía: la diversificación de los vínculos económicos; la mejora de la imagen internacional de ambas partes; la búsqueda de nuevos contactos y aliados políticos para asuntos de corte internacional; y la resolución pacífica de la crisis política centroamericana.

Sobre este último punto, en Centroamérica (El Salvador, Nicaragua, Guatemala), el bloque europeo consideraba a la promoción de una integración latinoamericana como parte de una política de paz, dada la inestabilidad provocada por la lucha civil que se dio a conocer alrededor del mundo en esa subregión.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Alejandro CHANONA, "América Latina-Unión Europea: balance de una asociación estratégica", en Ángel María Casas y Marta Ochman, (coord.), *Integración, desarrollo e interregionalismo en las relaciones UE-AL*, México, Porrúa-Tecnológico de Monterrey, 2008, p. 84.

<sup>90</sup> Cfr. Georg BOOMGAARDEN, "Europa y América Latina: Los desafíos de un destino común" en Patricio Leiva (ed.), *Una asociación estratégica para el siglo XXI: América Latina y el Caribe-Unión Europea*, Chile, CELARE, 1999, pp. 76 y 79.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

No obstante, es innegable que la importancia que el bloque europeo ha concedido a Latinoamérica en sus relaciones exteriores nunca ha sido la mayor, naturalmente se ha enfocado en sus áreas vecinas o bien en países desarrollados como Estados Unidos, Canadá o Japón. Una clasificación de los intereses de la UE podría ser, en lo político: América del Norte y Asia; en lo militar: Medio Oriente y África; y en lo comercial: América Latina.<sup>91</sup>

De ahí la necesidad de dar sentido a la Asociación Estratégica Birregional anunciada desde 1999 en el marco de la primera cumbre ALC-UE en Brasil, a fin de poder avanzar sustanciosamente hacia otras esferas de los intereses europeos y borrar la percepción pública de desencanto o frustración en la agenda birregional.

Alejandro Chanona comenta al respecto “[...] el balance de las relaciones birregionales muestra un estancamiento de las relaciones económicas, lo que hace del diálogo político y cooperación las áreas con mayores potencialidades de la Asociación Estratégica [...]”.<sup>92</sup>

Gran parte de esta especie de aletargo en la relación ALC-UE se explica a partir de ciertos sucesos del orden internacional como la coyuntura del 11 de septiembre de 2001 (ataque a las torres gemelas de Nueva York en EUA) y la consecuente securitización de la agenda internacional, los ataques terroristas en Europa (España y Reino Unido), los efectos de la globalización, no olvidando los desafíos internos de cada región, por ejemplo de la europea el flujo migratorio desde África del Norte y otras regiones, o los procesos internos de ampliación.

Adicionalmente a esos acontecimientos se encuentran otros elementos como el nuevo consenso internacional de la Declaración del Milenio, que sitúa a los países más pobres de África y Asia como prioridades europeas de la cooperación para el desarrollo; la percepción de algunos círculos europeos de una Latinoamérica fracasada en sus tareas de reforma social, buen gobierno y profundización de la

---

<sup>91</sup> Seminario *Relaciones Unión Europea-América Latina*, ponencia “México en el contexto de la Asociación Estratégica de la UE hacia AL”, Centro de Estudios Europeos, FCPyS-UNAM, noviembre de 2007.

<sup>92</sup> Alejandro CHANONA, *op. cit.*, p. 65.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

integración regional y, desde luego, lo cambiante de las prioridades europeas a nivel internacional.<sup>93</sup>

Todo esto en conjunto son los retos a los que ambas regiones se han enfrentado en los últimos años, que lógicamente las distraen de sus asuntos bilaterales y alteran sus líneas de acción, impactando directamente en la agenda birregional.

Como se dijo, la UE se ha mostrado siempre sensible a los asuntos de ayuda al desarrollo y promoción de la justicia y bienestar social de las regiones necesitadas. Este elemento juega un papel favorable para los países latinoamericanos receptores de dicha ayuda (Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua –con excepción de aquellos cuyas economías son consideradas de renta media, como México–). Sin embargo, este elemento también pone de manifiesto la falta de prosperidad latinoamericana y por ende su incapacidad para erigirse como socio equivalente al bloque europeo.<sup>94</sup>

Desde la primera cumbre ALC-UE en 1999 se planteó el objetivo de desarrollar una Asociación Estratégica Birregional primordialmente en el campo del diálogo político, de las relaciones económico-comerciales, y de cooperación (en temas sociales, culturales, de educación, de ciencia, de tecnología, etc.). En el transcurso de las cumbres y los encuentros UE-Grupo de Río se ha pasado revista a una amplia variedad de temas con el objetivo de dar cuerpo y profundizar esa asociación.

Por el lado europeo esa voluntad de acercamiento se constata, por ejemplo, en la labor de análisis y prospectiva de la Comisión Europea cuando en 2005 envió al Consejo y al Parlamento Europeo una comunicación sobre este tema en la cual, al repasar los retos y la estatus de la asociación birregional UE-ALC, sugiere emprender esfuerzos para darle un nuevo impulso. Concretamente las propuestas fueron las siguientes:

---

<sup>93</sup> Christian FRERES y José Antonio SANAHUJA, *op. cit.*, p. 4.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 37.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

#### **Propuestas de la Comisión Europea para reimpulsar la Asociación:**<sup>95</sup>

- 1) Intensificar y canalizar el diálogo político para aproximar las posiciones de ambas regiones en las cuestiones de interés común.
- 2) Crear un entorno propicio a los intercambios y a las inversiones para consolidar el sistema comercial multilateral.
- 3) Respaldar los esfuerzos de los países de la región para contribuir a la estabilidad y a la prosperidad (sociedades más sólidas, consolidación democrática, reforzamiento de la seguridad, promoción de la integración subregional, promoción de un desarrollo sostenible, y prevención de conflictos y gestión de crisis).
- 4) Propone una cooperación más amplia para mejorar el entendimiento mutuo (canalizar mejor la ayuda al desarrollo, valoración justa de determinados actores de la subregión, espacio común de enseñanza superior, mejorar la visibilidad y presencia mutua en ambos lados).

Los beneficios de un buen entendimiento birregional a partir de un diálogo político contundente son diversos. En lo multilateral, una voz más fuerte en el seno de organismos internacionales, para promover sus reformas pendientes o para defender posiciones comunes. En lo bilateral, un aprendizaje mutuo de las experiencias en cada región que traiga como resultado beneficios mutuos.

Es entendible que hoy el entusiasmo de la UE por su relación con América Latina se perciba distinto al de finales de los noventa, cuando el proceso de integración latinoamericano parecía factible y atraía a los europeos. Hoy América Latina sigue inmersa en una transición económica y política, con ciertos avances en sus organizaciones de integración subregional, pero nada que pueda asemejarse a la Unión Europea.

Con la celebración de las cumbres bianuales ALC-UE se ha podido construir una agenda común, darle operatividad es lo interesante y complicado. Con ellas también se ha logrado hacer coincidir las necesidades de América Latina con los intereses de la UE en la región.

---

<sup>95</sup> Extraído de Comisión de las Comunidades Europeas, *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeos, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2006, p. 10.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

Aunque persiste el problema de la asimetría institucional entre las partes. Muñoz Ledo apunta en este sentido: “El déficit [birregional], se manifiesta en una Europa en proceso avanzado de integración económica, política y jurídica; y una América Latina que no acaba por decidirse a ser ella misma, unitaria y supranacional [...]”.<sup>96</sup>

Siendo objetivos, América Latina no aspira a ser la Unión Europea del continente americano, no pretende copiar el modelo. Sus diferentes grupos subregionales no buscan unirse entre ellos para luego convertirse en uno solo, al menos no en el corto plazo. Entonces, partiendo de esa realidad, lo que AL podría hacer es centrarse en buscar el mayor de los provechos en su relación con la UE hasta donde esa realidad lo permita.

Finalmente, América Latina debe aceptar su posición relativa en la agenda exterior de la UE, desde luego que puede mejorar esa posición pero estando consciente de que jamás será primera prioridad. Asimismo, debe trabajar para fortalecer sus instituciones, atender problemas de justicia social, abatir la inseguridad, reforzar sus diferentes procesos de integración y garantizar la estabilidad política en la región.

Esto es, trabajar hacia adentro, pero no esperando de ese trabajo una persuasión del interés o admiración internacional, sino hacerlo por convicción política latinoamericana. Con ello se abonaría al desarrollo y prosperidad de la región, además de generar credibilidad ante los ojos europeos y ante los de cualquier otra región del mundo.

En suma, para mantener activa la relación transatlántica es imprescindible lograr un mejor conocimiento mutuo de las regiones, no sólo en sus historias, visiones y valores, que son notablemente coincidentes, sino en la situación y las problemática que actualmente prevalezca en cada una de ellas, pues si éstas resultan comunes bien pueden enfrentarse en colaboración conjunta.

---

<sup>96</sup> Porfirio MUÑOZ Ledo, *op. cit.*, p. 95.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

#### 3.1.3. Resultados de la VI Cumbre ALC-UE

El 18 de mayo de 2010 se celebró en Madrid, España la VI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea ALC-UE. Esta reunión concentró alrededor de sesenta mandatarios europeos, latinoamericanos y caribeños (33 latinoamericanos y 27 europeos) para tratar diversos temas fundamentales de la relación, desde aquellos que representan un reto común a nivel mundial, hasta los propios de la asociación birregional.

Según se refiere en la Declaración de Madrid –declaración final suscrita y adoptada por los representantes de todos los países participantes al término del evento–, más allá de pasar revista y evaluar el seguimiento de los asuntos rutinarios, el tema central de esta cumbre fue la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social.<sup>97</sup> Mismo que ocupa un apartado especial al final de dicha Declaración.

La Declaración de esta última cumbre ALC-UE se denominó “Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social”. Como en la mayoría de estas reuniones, el objetivo fue revitalizar el estado de la relación así como darle un contenido sustancioso.

La declaración se divide en tres grandes apartados. El primero, con un enfoque multilateral, aborda temas de la agenda internacional como son: reiterar el compromiso con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los derechos humanos, el desarme nuclear, el cumplimiento al Derecho Internacional; en materia económica se comentó sobre las consecuencias mundiales de la crisis económica y financiera, la necesidad de regular los mercados financieros y de apoyar las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC).<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Declaración de Madrid, adoptada en la Sexta Cumbre ALC-UE, efectuada en Madrid, España, 18 de mayo de 2010.

<sup>98</sup> La OMC fue establecida en 1995 para administrar los acuerdos comerciales negociados por sus miembros. Actualmente aglomera a 153 países y funge además como foro de negociaciones comerciales multilaterales y supervisor de las políticas comerciales.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

En materia social, se enfatizó en la urgencia de promover la equidad de género en el mundo, la cooperación internacional al desarrollo, el desarrollo sostenible mediante energías renovables y eficiencia energética, el cambio climático y sus consecuencias, la condena al terrorismo, delincuencia organizada y tráfico de armas y drogas, fueron otros temas multilaterales que también se trataron.

Posteriormente, el segundo apartado fue dedicado al reforzamiento de la asociación birregional. Se comentó el interés en profundizar el diálogo político y la integración regional, promover la cohesión social y reforzar las relaciones bilaterales entre los diferentes países de ambas regiones. Se tomó nota de los avances efectuados desde la anterior cumbre hasta ésta.

La cooperación en catástrofes naturales (Haití), el tratamiento de la migración birregional, la cooperación educativa y cultural, el cuidado del medio ambiente y la diversidad, un compromiso por políticas públicas sanas que reduzcan la desigualdad y la exclusión social, y el espíritu de corresponsabilidad en el tráfico de drogas, fueron otros asuntos birregionales comentados en esta Declaración.

Al margen de la Cumbre, cabe mencionar la bienvenida europea por la iniciativa de crear la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC o CELC)<sup>99</sup>, al considerarlo como indicio de unidad y de voluntad por concretar una integración subregional que pueda representar mejor a los países y sea capaz de fungir como un verdadero interlocutor para el bloque europeo con un trato más igualitario.

Entre los resultados concretos de la Cumbre podemos mencionar los siguientes. Dentro de los dos primeros apartados de la Declaración final tenemos: la aprobación del nuevo Mecanismo de Inversión en América Latina, útil para financiar proyectos en sectores estratégicos de la región; está también la decisión de crear la Fundación UE-ALC, como un *think tank* que coadyuve a profundizar el conocimiento entre ambas regiones y así reforzar la asociación estratégica.

---

<sup>99</sup> Las intenciones de formar la CEL o CELAC fueron anunciadas en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe celebrada en Cancún, México, en febrero de 2010. Este nuevo organismo subregional incorpora a todos los países del continente americano, salvo Canadá y Estados Unidos. Se ha dicho que es el sustituto del Grupo de Río.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

También es destacable la decisión expresa de elevar a nivel ministerial el diálogo sobre ciencia, tecnología e innovación, lo cual favorecerá la operatividad de los intercambios y las iniciativas surgidas en estas materias; adicionalmente se concluyó aplicar la Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación UE-ALC, adoptada en mayo de 2010 y en concordancia con el compromiso de crear un Espacio UE-ALC del Conocimiento, adoptado en cumbres anteriores.

Ahora bien, respecto a concertación de acuerdos encontramos: la conclusión, por separado, de los acuerdos comerciales de la UE con Perú y con Colombia; el cierre de las negociaciones para un acuerdo de asociación entre la UE y los seis países de América Central (Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Panamá), con sus tres componentes: diálogo político, cooperación y libre comercio; y el restablecimiento de las negociaciones UE-MERCOSUR, paralizadas desde 2004, con miras a un Tratado de Libre Comercio (TLC).

Finalmente, la más importante fue la adopción de un Plan de Acción Conjunto que, conformado por distintas iniciativas inspiradas en las prioridades emanadas de la Cumbre, deberá arrojar resultados concretos en los siguientes ámbitos:

#### **VI ALC-UE/Ámbitos del Plan de Acción 2010-2012.<sup>100</sup>**

- 1) Ciencia, investigación, innovación y tecnología.
- 2) Desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático, biodiversidad, energía.
- 3) Integración regional e interconectividad para fomentar la integración y la cohesión social.
- 4) Migración.
- 5) Educación y empleo para fomentar la integración y la cohesión social.
- 6) El problema mundial de la droga.

Por último, el tercer apartado es propiamente el de la “promoción de la innovación y la tecnología a escala birregional en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social”. Éste, según la Declaración, tiene por objetivo aumentar la

<sup>100</sup> Plan de Acción 2010-2012 “Hacia una nueva fase de la asociación birregional: Innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la integración social”, de la IV Cumbre ALC-UE, Madrid, 18 de mayo de 2010.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

competitividad y promover una mejor integración de la ciencia y la tecnología en ambas regiones. No se omite mencionar que al margen de la reunión, la UE llevó a cabo encuentros bilaterales con Brasil (IV), Chile (IV), y la celebrada con México en su V edición.

La falta de cifras y números en la Declaración que marquen tiempos y presupuestos definidos y las visibles ausencias de varios jefes de Estado en la cumbre (de los veintisiete socios europeos se presentaron catorce, del lado latinoamericano asistieron a las sesiones veinte de sus treinta y tres mandatarios), dejan una estela de tibieza en la reunión birregional. Entre los ausentes latinoamericanos fueron Raúl Castro (Cuba), Hugo Chávez (Venezuela), José Mujica (Uruguay) y Daniel Ortega (Nicaragua), quienes seguían discutiendo el reciente golpe de Estado en Honduras, situación que sin duda debilitó la cumbre Unión Europea y América Latina.

Si bien con el plan de acción se pretende dar operatividad a los compromisos adquiridos en la Cumbre, está en la voluntad de las regiones hacer de esta Asociación Estratégica Birregional una asociación real y no ficticia colmada de buenas intenciones. Ubicar las mismas prioridades sería el primer paso para ejecutar ese plan de acción, lamentablemente no sólo cada región sino cada país parece estar ensimismado en sus propias problemáticas.

Precisamente ese plan de acción puede hacer la diferencia entre las demás cumbres y esta última. Con ese documento puede facilitarse la tarea de reimpulsar e intensificar la relación en campos nuevos que respondan a los actuales retos internacionales y en los cuales una labor conjunta sea más efectiva que por separado. Y es que el éxito del entendimiento birregional América Latina-Unión Europea depende más de las intenciones plasmadas en planes como éste, lo que significa que las relaciones bilaterales han sido más fructíferas que las birregionales.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

#### **3.2. Brasil, socio estratégico de la Unión Europea**

Por su notable protagonismo en la región, el peso de su economía, las dimensiones de su territorio y la abundancia de sus recursos naturales, así como un reconocido activismo multilateral a nivel mundial, Brasil ha atraído la atención de la Unión Europea. Junto con Chile y México, la UE ha identificado a este país como país clave y facilitador en su trato con América Latina, y como un confiable interlocutor para sus asuntos en la región.

Por ello la importancia europea de negociar con Brasil instrumentos de política exterior que sean factibles a su realidad sudamericana y que no se contrapongan a sus compromisos subregionales como los contenidos en el MERCOSUR. Justamente un instrumento así lo es la Asociación Estratégica en sustitución de un tratado propiamente dicho.

##### *3.2.1. La Asociación Estratégica Brasil-Unión Europea*

Por iniciativa europea, en julio de 2007 Brasil y la Unión Europea anunciaron la puesta en marcha de una Asociación Estratégica. Esto se dio en el marco de la primera Cumbre UE-Brasil en Lisboa, Portugal/4julio2007, cuando la presidencia rotativa la ejercía precisamente Portugal, aliado natural de Brasil por los fuertes lazos histórico-culturales que los unen.

Son diversos los argumentos que explican y dan justificación a esta asociación. Están el factor geográfico, demográfico, económico-comercial, energético, geopolítico, social, cultural y, por supuesto, el estrictamente político.

La notoria grandeza territorial y de población brasileña, convierten a Brasil en el quinto país más prominente del mundo. De aquí se desprenden otros atractivos que sin duda atrajeron la atención de la Unión Europea. Su ancha población representa un amplio y seguro mercado tanto de bienes como de servicios, capaz de garantizar cuantiosos intercambios, posibilidades de crecimiento y expansión de las inversiones europeas.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

Sin mencionar que desde tiempo atrás, para Brasil la UE venía representando su socio comercial más importante, y viceversa también. Brasil es considerado el mercado más importante para la UE en Latinoamérica. Su vasta naturaleza provee la posibilidad de emprender esfuerzos medioambientales en pro de la biodiversidad y del desarrollo sostenible, así como de obtener ventajosos convenios en la materia.

Uno de ellos es el energético. Brasil por su riqueza natural y desarrollo de fuentes alternas de combustible (biocombustible), representa una interesante opción para asegurar el abastecimiento de energías a los europeos, deseosos de equilibrar su dependencia energética con Rusia, por ejemplo. Este campo abriría además la posibilidad de promover e intercambiar conocimientos en ciencia, tecnología e innovación. En este punto cabe mencionar las dos prioridades que el bloque europeo visualizaba, según lo señala un documento estratégico de la Comisión Europea sobre Brasil<sup>101</sup> preparado en vísperas del lanzamiento de la Asociación Estratégica.

La primera prioridad tuvo que ver con el reforzamiento de las relaciones bilaterales, con énfasis en la transferencia tecnológica, de la cual se esperaba obtener impactos positivos que permearan en diversas áreas. La segunda fue orientada a la promoción de la protección y el cuidado ambiental, dado el importante papel de Brasil en esta materia. Asimismo, en dicho documento se aludió a la asignación de 61 millones de euros para la ejecución de estas prioridades en el período *2007-2013* como parte de instrumentos financieros de ayuda al desarrollo.

Igualmente, por su ubicación geográfica y liderazgo subregional, Brasil pudo captar la atención de la UE al venderse como facilitador y posible elemento estratégico de integración suramericana. Los europeos lo miraron entonces como eje de apoyo en las negociaciones con el MERCOSUR, lo que en conjunto llevó a los europeos a otorgarle ese status especial.

---

<sup>101</sup> Portal de la UE, Relaciones Exteriores. Resumen ejecutivo: *Brazil, Country Strategy Paper 2007-2013*. [en línea] Bruselas, julio de 2007, Dirección URL: [http://ec.europa/external\\_relations/brazil/csp/index.htm](http://ec.europa/external_relations/brazil/csp/index.htm) [consulta: marzo de 2009].

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

En lo social puede mencionarse la activa vocación del bloque europeo en esta materia, por ejemplo en el combate a la pobreza, la desigualdad, la promoción de la cohesión e inclusión social, empleo, migración, etc. En muchos de estos temas, Brasil, por sus rezagos en estas áreas, simboliza un muy buen candidato con el que poder ejercitar ese ímpetu cooperador.

Asimismo, según lo señaló en su momento la Comisaria Benita Ferrero Waldner, desde la apreciación europea, en los últimos tiempos Brasil había demostrado un notable potencial político a nivel multilateral, regional y bilateral, mismo que con la Asociación Estratégica podría exponenciarse y coadyuvar en el tratamiento de desafíos globales como el cambio climático, la pobreza, los derechos humanos, cuestiones medioambientales, etc.<sup>102</sup>

De manera general, encontramos que las áreas de interés europeo para establecer la Asociación Estratégica con Brasil están vinculadas con el medio ambiente, la energía, la promoción de la ciencia y la tecnología, y el transporte marítimo, principalmente.

En suma, el peso geopolítico de Brasil, la influencia en su entorno y su creciente interés en el curso de los acontecimientos mundiales motivaron a la UE a invitarlo a ser parte de su selecto grupo de socios estratégicos, aún sin existir entre ellos un acuerdo bilateral o económico-comercial, como sucedía con México. Al momento de anunciar esa asociación, la UE contaba ya con siete asociaciones. Dichos países eran Estados Unidos, Canadá, Japón, más los cuatro países de economías emergentes: China, India, Rusia y Sudáfrica.

---

<sup>102</sup> Oficina de Prensa Europea, Nota: *UE-Brasil: La Comisión propone una Asociación Estratégica*. [en línea] Bruselas, 30 de mayo de 2007, Dirección URL: [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/andean/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/andean/intro/index.htm) [consulta: marzo de 2009].

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

#### *3.2.2. Brasil... ¿el tercero en discordia en la relación México-UE?*

Por propuesta europea, en julio de 2007 se oficializó la Asociación Estratégica entre Brasil y la Unión Europea. Ese hecho causó agitación entre distintos países sobre todo de América Latina y particularmente de Sudamérica, que venían mostrando entre ellos interés en trabajar de manera cercana a Brasil o incluso asumir posiciones conjuntas en temas internacionales como seguridad y medio ambiente.

Lo anterior se dio así, primeramente porque Brasil se convertía entonces en el primer país latinoamericano con el cual el bloque europeo mostraba ese gesto de distinción por sobre cualquier otro país o economía emergente de la subregión, dejándoles un sentimiento de relego y postergación.

Con Chile, por ejemplo, ya existía desde noviembre de 2002 un Acuerdo de Asociación parecido al Acuerdo Global con México, sin embargo la asociación estratégica no fue con los chilenos. Con Argentina, segunda economía en América del Sur e histórico aliado europeo, tampoco se consideró la posibilidad de establecerla. La percepción general fue de reconocimiento a la maniobra del gobierno brasileño.

No obstante, fue en México donde más revuelo causó el anuncio de esta asociación con el país sudamericano. Se consideraba que México y la UE ya tenían un largo camino recorrido que bien podía haber atraído el interés europeo por establecer con él su primera Asociación Estratégica en América Latina, en vez de Brasil.

Desde 2000 existía el Acuerdo Global con México, un tratado bastante amplio en su contenido y ambicioso en sus objetivos; reuniones parlamentarias regulares, diálogos sectoriales relativamente frecuentes y sobre todo un puntual encuentro bianual entre las partes encarnado en las Cumbres México-UE que, para la fecha en que se dio el anuncio de la Asociación Estratégica con Brasil, ya habían celebrado su tercera edición.

Lo cierto es que la cuestión va más allá de con quién la Unión Europea decidió establecer su primera Asociación Estratégica en América Latina. Al día de

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

hoy ambos países, tanto Brasil como México ya son socios estratégicos del bloque europeo. Con México, la asociación fue formalizada en mayo de 2008, y en mayo de 2010 se firmó, en el marco de la misma asociación, un Plan de Acción Conjunto.

Ambos países han demostrado tener sus propias cualidades, características, y ventajas comparativas que, por separado, lograron despertar el interés europeo pese a la diferencia de realidades, perfiles y situaciones que imperan en cada uno y que los hace notablemente diferentes entre sí.

#### *3.2.3. Brasil desde el lente europeo y latinoamericano*

Brasil y México son considerados países *clave* en América Latina. Ambos mantienen una política exterior activa, una demostrada vocación multilateral, forman parte del G-20<sup>103</sup>, poseen economías emergentes y, en general, cuentan con su propio potencial que desde el lente europeo resulta muy interesante. Son los dos únicos países de Latinoamérica que mantienen una relación estratégica con la Unión Europea.

Sin embargo, el perfil de Brasil resulta en ocasiones ser más coincidente con el europeo que el mexicano. Su membresía en el MERCOSUR, por un lado, y su liderazgo en la región sudamericana, por otro, son elementos atractivos para el bloque europeo. La primera cuestión para facilitar el trato con dicho grupo y la segunda para conseguir abrir puertas de comercio e inversión y apoyos políticos, respectivamente.

La fama de la que se ha rodeado el presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva<sup>104</sup>, considerado el mandatario mejor evaluado en América Latina, según resultados de diferentes organismos, influye de alguna manera en la construcción de una buena imagen del país lo que da confianza, certidumbre y sobre todo

---

<sup>103</sup> Remítase a Nota al pie No. 68. Grupo de países formado en 1999, por el G-8, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, India, Indonesia, México, República de Corea, Sudáfrica, Turquía, y la Unión Europea. Constituye el principal foro de gobernanza económica a nivel mundial.

<sup>104</sup> Luiz Inácio LULA Da Silva, presidente de Brasil desde 2003.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

legitimidad a la UE para emprender acercamientos y proponer proyectos comunes con ese país.

Por otro lado, la política exterior brasileña trazada desde el principio de la gestión del presidente Lula ha sido tajante y transparente en la búsqueda de una reforma en el Consejo de Seguridad de la ONU, lo que resultaría muy conveniente para la UE, especialmente para Alemania, considerado el motor económico del bloque europeo, que durante años ha demandado un asiento en dicho Consejo.

Por cuestiones migratorias, África representa un tema sensible para la UE. Sobre este tema, Brasil ha demostrado un compromiso con el continente, pues ha convocado a emprender acciones solidarias a nivel global en pro de la paz y la justicia social africanas.<sup>105</sup> Esas coincidencias de intereses, así como otras afinidades en política internacional, motivan a la parte europea a sumarse a estos esfuerzos y, por ende, a estrechar sus lazos con Brasil.

Con las controvertidas acciones diplomáticas que el gobierno brasileño ha ejercido en temas internacionales, considerados de exclusiva injerencia de países desarrollados, Brasil ha atraído los reflectores internacionales, despertando una multiplicidad de opiniones. Tales acciones fueron su intervención en el conflicto palestino-israelí, y su directa participación (junto con Turquía) en mayo/2010 para la obtención de un acuerdo con Irán que pudiera resolver el controvertido programa nuclear del país pérsico.<sup>106</sup>

A este respecto, las opiniones sobre Brasil versaron desde aquellas que lo apuntaron como el nuevo protagonista clave de la diplomacia mundial, hasta las que lo señalaban como el vivo retrato de la “megalomanía diplomática por pretender resolver las grandes crisis mundiales sin mover un pie para mediar en las disputas de su propio entorno latinoamericano”.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Luiz Inácio LULA Da Silva “La política exterior del nuevo gobierno brasileño” en revista *Foreign Affairs en español*, núm. 1, vol. 3, México, ITAM, 2003, p. 6.

<sup>106</sup> Ver Fernando GUALDONI y Juan Carlos SANZ, “Brasil y Turquía piden igualdad con las potencias”, [en línea], Madrid, *El País.com*, 19 de mayo de 2010, Dirección URL: [www.elpais.com](http://www.elpais.com) [consulta: 19 de mayo de 2010]

<sup>107</sup> Andres OPPENHEIMER, “El traspíe de Brasil en Irán”, [en línea], Miami, *El Nuevo Herald.com*, 20 de mayo de 2010, Dirección URL: [www.elnuevoherald.com](http://www.elnuevoherald.com) [consulta: 21 de mayo de 2010].

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

El hecho indiscutible es que para los europeos, Brasil se está erigiendo como una potencia emergente que pide igualdad entre las potencias mundiales y está dispuesta a jugar en las grandes ligas de la política internacional. En parte por ello, se explica que la Unión Europea considere conviene tenerlo cerca, como socio extraordinario, que lejos como cualquier desconocido.

Ahora bien, en cuanto a la visión latinoamericana sobre México y Brasil, se puede percibir un sesgo a favor del segundo. Veamos por qué. Si bien los esquemas MERCOSUR-Brasil y TLCAN-México no son plenamente comparables, pueden servir, quizá injustamente, como punto de referencia latinoamericana para calibrar el compromiso o afinidad que estos dos estados guardan con Latinoamérica.

Independientemente del factor geográfico por el cual México difícilmente participaría en un proyecto como el MERCOSUR, es real que la participación brasileña en ese grupo simboliza para los latinoamericanos un compromiso e interés de Brasil en la mejora y la prosperidad latinoamericana. Cabría recordar que en 2002 diversos países latinoamericanos desairaron la propuesta estadounidense de formar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), proyecto al que Brasil se oponía abiertamente, por considerar que representaba acoplar el comercio latinoamericano a los intereses de Estados Unidos.<sup>108</sup>

Lo anterior ha llevado buena parte de los países latinoamericanos a considerar a Brasil como el portavoz y el motor económico de la subregión, al punto de señalarlo por momentos como el puente de comunicación entre los países de la región (incluidos los del MERCOSUR), y las economías desarrolladas en Europa, Asia, y algunos países de Medio Oriente.

Concretamente en la ONU, Brasil ha reiterado la necesidad de ampliar el Consejo de Seguridad con la finalidad de hacer representar de manera directa a Latinoamérica y llevar a discusión a ese importante foro los intereses y las problemáticas de sus vecinos subdesarrollados. México, en cambio, no ha mostrado

---

<sup>108</sup> John WILLIAMSON, "El Brasil de Lula", en revista *Foreign Affairs en español*, núm. 1, vol. 3, México, ITAM, 2003, p. 29.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

el mismo ímpetu en conseguir la ampliación, más bien su enfoque sobre la reforma es otro, que le ha costado señalamientos por una aparente actitud entre pasiva y neutral.<sup>109</sup>

Si hubiera que asignar posiciones en esta virtual competencia por ostentar el puesto de líder subregional, la perspectiva latinoamericana ha favorecido a Brasil por encima de México. Debido a que el primero ha aparentado más soltura al momento de sentarse a la mesa negociadora con los países desarrollados del G8, es como ha podido, primero, ganarse la confianza de sus vecinos y de su subregión y, segundo, construir un prestigio internacional entre las potencias.

#### **3.3. Relaciones actuales México-Unión Europea**

La actual administración del gobierno federal sostuvo desde el principio de su gestión que el status de México a nivel regional correspondía al de la primera economía en América Latina, llamada a ser más participativa y comprometida con la realidad internacional.<sup>110</sup>

Sobre esta base es que nuestro gobierno fundamenta su interés y convicción por pretender asumir un papel protagónico en sus relaciones con la Unión Europea, para lo cual consideró necesaria la consolidación de una verdadera alianza bilateral a través, por ejemplo, de la Asociación Estratégica, como medio para alcanzar ese objetivo.

---

<sup>109</sup> El enfoque de México sobre la reforma del CSONU pone énfasis en cuál sería la capacidad de decisión de los nuevos asientos; a diferencia del de Brasil que se centra sólo en la “representatividad” al buscar conseguir más asientos permanentes. Ver nota: Ariadna García, “Plantea México reforma de ONU” en *El Universal*, 23 de septiembre de 2003 y visitar [www.cinu.org.mx/onu/reforma.htm](http://www.cinu.org.mx/onu/reforma.htm)

<sup>110</sup> Véase Mensaje del Presidente Felipe Calderón Hinojosa en ocasión del Primer Informe de Gobierno. Palacio Nacional, 1 de septiembre de 2007.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

#### 3.3.1. Institucionalización de la cooperación bilateral

Las relaciones de México con la UE han evolucionado satisfactoriamente a lo largo de casi cuatro décadas. Destaca su proceso de institucionalización mediante la suscripción de acuerdos y tratados bilaterales, lo que ha permitido fortalecer los lazos político-diplomáticos.<sup>111</sup>

Nuestra relación con la Unión Europea se sustenta en lazos históricos y culturales, así como en una serie de valores e intereses compartidos. Oficialmente México estableció relaciones diplomáticas con la Comunidad Europea (CE) en 1960. En 1975 se firmó el primer Acuerdo Macro de carácter económico y comercial entre la entonces CE y México. En 1991 se suscribió un nuevo acuerdo macro, llamado de tercera generación, que en su momento fue el instrumento de colaboración más amplio alcanzado entre la Comunidad y cualquier país latinoamericano.

A mediados de la década de los noventa, Europa comenzó a manejar una relación más estrecha con México que poco a poco fue fortaleciendo los lazos político-diplomáticos. La UE fue receptiva de la extraordinaria recuperación de la economía mexicana, ocurrida meses después de la crisis financiera de diciembre de 1994 y al importante comercio mexicano con Estados Unidos; máxime ante un panorama en el que se daba una reducción del comercio con México por razones del TLCAN<sup>112</sup>.

De esta manera, fue en mayo de 1995 cuando México y la UE dejaron de manifiesto su compromiso y disposición por negociar un nuevo acuerdo multitemático, es decir, que cubriera los rubros político, económico y de cooperación. En otras palabras, un tratado que no sólo velara por intereses comerciales sino que también incorporara el fortalecimiento de los temas políticos y la creación de mecanismos de cooperación bilateral. Este documento sería el llamado Acuerdo Global.

---

<sup>111</sup> Roberto PEÑA Guerrero, *op. cit.*, p. 13.

<sup>112</sup> Alicia LEBRIJA y Stephan SBERRO, *op. cit.*, p. 14.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

#### 3.3.2. *El Acuerdo Global*

A partir de 2000 la relación bilateral México-Unión Europea se rige por el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, mejor conocido como Acuerdo Global, firmado el 8 de diciembre de 1997 y entrado en vigor en octubre de 2000.

Este acuerdo regula y promueve básicamente tres vertientes de la relación: la de diálogo político, la económica-comercial (y de inversión) y la de cooperación. Para su instrumentación y mejor desempeño, el Acuerdo creó dos órganos principales: el Consejo Conjunto y el Comité Conjunto. El primero está encargado de supervisar la aplicación del Acuerdo y el segundo reúne a los altos funcionarios de ambas partes, apoyando así la realización de las tareas que le encomienda el Consejo.

Este acuerdo reinstitucionaliza el diálogo político sobre temas bilaterales de interés común y trata desde sus propias competencias una diversidad de temas como la paz, la seguridad, el desarrollo regional y mundial, entre otros. Particularmente en lo referido a la vertiente política, el Acuerdo Global estableció un sistema de reuniones periódicas en varios niveles para estructurar la concertación política entre las partes.<sup>113</sup>

Asimismo, se centra en fortalecer los mecanismos de diálogo y cooperación existentes por ejemplo, la Cumbre bilateral México-Unión Europea (celebradas cinco hasta el momento), o las Reuniones Parlamentarias Mixtas (celebradas diez hasta la fecha), y demás encuentros sectoriales que han enriquecido la relación bilateral. Sobre este último punto, cabe señalar que se han formalizado de manera bilateral diversos diálogos sectoriales en las siguientes materias: medio ambiente, ciencia y tecnología, cohesión social, educación y cultura, derechos humanos, administración fiscal, salud pública y seguridad social.

---

<sup>113</sup> Lorena RUANO, "De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la UE durante el sexenio del presidente Vicente Fox, 2000-2006" *Documento trabajo*, México, División de Estudios Internacionales/CIDE, 2008, p. 16.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

El componente político en la relación bilateral México-UE es considerado clave para dar pie al acercamiento en otro tipo de temas e incluso para dar continuidad a los ya existentes. Es así que uno de los objetivos implícitos de la UE es obtener el apoyo de México para sus iniciativas dentro de aquellos organismos multilaterales donde se hubiera colocado de oficio a lado de Estados Unidos.<sup>114</sup>

Lo paradójico en este componente político es la dificultad a la que se enfrentan las Partes para lograr acuerdos concretos. No habrá resultado nada sencillo organizar dieciséis diferentes intereses y hacerlos actuar conjuntamente hacia una misma dirección.<sup>115</sup> Por ello la importancia de prepararse en grupos de trabajo previos a las reuniones cumbre, las reuniones de Comité Conjunto también coadyuvan para esta causa.

Respecto a la vertiente económica-comercial, ésta se desenvuelve dentro del TLCUEM, como el tratado diseñado exclusivamente para abordar cuestiones de intercambio comercial, flujo de inversiones y relaciones económicas bilaterales. Según especialistas, el volumen del comercio total entre las partes dio un viraje favorable con la entrada en vigor de este acuerdo en 1994 y particularmente diez años después, con la más grande ampliación de la UE en 2004.

A partir de esa fecha, la mejora de las economías europeas, resultado en gran medida de la ampliación y del despegue de la economía alemana, se reflejó en una mayor demanda por productos mexicanos cuyas exportaciones crecieron significativamente, pero no lo suficiente como para revertir el déficit causado por las importaciones.<sup>116</sup>

Mucho se habla de un pobre desempeño del TLCUEM o, lo que es lo mismo, de su desaprovechamiento por las partes. Igualmente es generalizada la opinión de que ha sido el lado mexicano el que menos lo ha sabido explotar, pues se tienen registros de un aumento en las importaciones mexicanas y una disminución en las exportaciones, generando un constante déficit comercial de nuestro país con la UE.

---

<sup>114</sup> Alicia LEBRIJA y Stephan SBERRO, *op. cit.*, p. 28.

<sup>115</sup> Recordemos que en la firma del Acuerdo Global en 1997, la Unión Europea constaba de quince Estados miembros, a diferencia de los veintisiete que hoy la componen.

<sup>116</sup> Lorena RUANO, *op. cit.*, p. 22.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

Esto se ha debido a una multiplicidad de factores, pero los más destacados podrían ser la falta de dominio de conocimiento del complejo mercado europeo, la desproporción en el equipamiento y capacidad de infraestructura de los dos mercados y, desde luego, al sesgo de nuestra economía con el mercado estadounidense, más familiarizado y cercano a la realidad mexicana.

En el rubro de la cooperación, los funcionarios de la UE describen la parte relativa a la cooperación incluida en sus acuerdos con otros países como su “contribución para obtener una mayor igualdad y crear un ambiente favorable para sus propias inversiones [...] Muchos de los programas que se tratan en los artículos sobre cooperación del acuerdo son donaciones reembolsables y es necesario cumplir numerosos requisitos para que el procedimiento de solicitud pueda comenzar”.<sup>117</sup>

La firma del Acuerdo Global resultó muy significativa para ambas partes pues se convirtió en su primer acuerdo trasatlántico. Especialmente para el lado mexicano auguraba ser muy prometedor por lo amplio de su cobertura y contenido, así como por la riqueza tecnológica y cultural de la contraparte europea, que bien podía coadyuvar a minimizar la asimetría económica y de infraestructura existente entre ellas.

El Acuerdo Global acogió desde sus inicios un componente enfocado específicamente a la cooperación y financiamiento de proyectos. Igualmente se preveía la inclusión de futuros acuerdos sectoriales. En el Informe Estratégico de la UE sobre México 2007-2013 (*Country Strategy Paper -CSP-*) la Comisión Europea planteó destinar a México una partida de 55 millones de euros para financiar instrumentos de cooperación al desarrollo en el periodo referido. Veamos:

---

<sup>117</sup> Alicia LEBRIJA y Stephan SBERRO, *op. cit.*, p. 28.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

**Principales sectores del CSP con México entre 2007-2013:**<sup>118</sup>

- 1) Cohesión social y apoyo a las políticas y diálogos relacionados
- 2) Economía sustentable y competitividad
- 3) Educación y cultura

Adicionalmente se pueden mencionar otros rubros generales en los que, con base a ese documento estratégico, la UE ha manifestado voluntad para cooperar con México, éstos son: derechos humanos, equidad de género, transferencia de tecnología, y cooperación medioambiental y científica.

Como muestra puede señalarse la inauguración del Fondo de Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología, que busca potenciar la asociación bilateral en sectores como la energía, la biotecnología y la protección al medio ambiente. Este fondo se lanzó en la última visita a México del Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Dur̄o Barroso, en ocasión de la Cumbre México-UE de mayo de 2008.

En materia de cooperación cultural, también se han registrado avances. En 2008 se efectuó la presentación del Fondo Cultural México-Unión Europea, programa que se ocupa de fomentar la presencia cultural en ambos sentidos.

Este historial en la relación bilateral demuestra que el interés de los europeos descansa en un acercamiento global en diversos sectores en vez de uno estrictamente económico-comercial como el que se observa en el TLCAN. Al día de hoy la relación ha madurado de tal manera que el conjunto europeo optó por reforzar el diálogo existente con México al declararlo socio estratégico en mayo de 2008, estatus que sólo ha concedido a selectivos países alrededor del mundo.

---

<sup>118</sup> Comisión Europea, documentos oficiales. *Informe Estratégico Nacional sobre México: 2007-2013*.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

#### 3.3.3. México desde una perspectiva europea y latinoamericana

Los elementos que favorecen la perspectiva de la Unión Europea sobre México son diversos. Desde la alternancia política con el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en la Presidencia de la República en el año 2000, México ha aparentado gozar de una democracia política más sólida y fortalecida, su compromiso con la seguridad social, contra el crimen organizado, así como su vocación por el reconocimiento y la defensa de los derechos humanos (minorías indígenas, homosexuales, discapacitados), entre otras acciones, han sido reconocidas por el bloque europeo.

Asimismo, un destacado desempeño económico combinado con buenos pronósticos de crecimiento<sup>119</sup> y una constante participación del gobierno mexicano en los foros multilaterales y, especialmente, en el seno de la ONU –donde funge como uno de los principales donantes y se desempeña como Miembro no permanente del Consejo de Seguridad–, son características de gran peso en la balanza de la UE al momento de evaluar la potencialidad de cada Estado para proponer acercamientos sustanciosos con ellos.

En cuanto a participaciones en foros multilaterales, México y Brasil se observan activos. Ambos son parte de la OMC y del G-5<sup>120</sup> que agrupa a los principales países en vías de desarrollo. Adicionalmente México tiene una membresía desde 1994 dentro de la Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico (OCDE)<sup>121</sup> que Brasil no y que, cabe mencionar, Chile adquirió a principios de 2010, convirtiéndose en el primer país sudamericano en adherirse como miembro de esta organización.

Pensando en México y Brasil, las razones por las que la Unión Europea estableció un acercamiento con un Estado, posiblemente no las encontró en el otro,

---

<sup>119</sup> Visitar: [www.oecd.org](http://www.oecd.org) Según la OCDE los pronosticó de un crecimiento en la economía mexicana para 2010 es de un 4.5%.

<sup>120</sup> Para OMC remítase a Nota al pie no. 98, para G-5, remítase a Nota al pie No. 68.

<sup>121</sup> La OCDE es una organización económica, considerada uno de los principales foros de formulación y coordinación de políticas económicas y sociales a nivel internacional. Tiene su origen en 1960, es conformada por 32 estados miembros que representan a los países más industrializados del planeta.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

y viceversa. Pero sí vio en ambos ciertos elementos que llamaron su atención, lo que debería disipar las envidias y signos de rivalidad que surgieron entre los dos países en torno a este tema de las asociaciones estratégicas de la UE.

En decir, ambos estados, cada uno en sus temas de dominio representan distintos intereses para el bloque europeo, por lo que al analizar y distinguir las ventajas comparativas de cada país, se vio resuelto a llevar a una nueva etapa cualitativa sus relaciones bilaterales con ambos países. Así puede sostenerse que ninguno representó un obstáculo para el otro en la obtención de ese distinguido estatus otorgado por la Unión Europea, sino simplemente cada uno y en su momento obtuvo su respectivo lugar en función de su atractivo nacional y de lo que podría aportar.

Como ya se refirió, bajo la lupa latinoamericana, México y Brasil se observan como dos destacados estados de la subregión, no obstante las notables diferencias en sus intereses, sus prioridades y sus políticas exteriores, que hacen de ellos dos países distintos.

México, ubicado geográficamente en Norteamérica, pero histórica y culturalmente en Latinoamérica, fue empezado a considerar, casi desde los años ochenta, más distante de la realidad y las problemáticas latinoamericanas que Brasil, al punto de rayar en la impopularidad entre sus vecinos, tal como lo exhibió hace no mucho tiempo el favoritismo latino hacia el candidato chileno por sobre el mexicano en las elecciones para la Secretaría General de la OEA en mayo de 2005.

La definición y el curso de la política exterior mexicana ha sido criticable entre nuestros vecinos del sur que, en su opinión, se ha dedicado a velar únicamente por las relaciones con Estados Unidos. La firma del TLCAN fue considerado por algunos países latinoamericanos casi como una traición del gobierno mexicano a Latinoamérica, que dejó, si no un aislamiento de México en sus relaciones económico-comerciales, sí una muestra clara de sus prioridades.

Con su membresía en la OCDE, México ha recibido críticas en el sentido de no pretender capitalizar ese lugar en beneficio de sus hermanos latinoamericanos, sino propio nada más. Esto es, prevalece la idea de que México, lejos de

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

aprovechar ese privilegiado lugar y actuar como portavoz de los países subdesarrollados entre los poderosos y desarrollados, se ha unido a ese foro con aires de grandeza, asumiéndose como uno de ellos sin realmente serlo.

Un tema controversial para México desde el punto de vista latinoamericano, especialmente por Centroamérica, es su actitud frente al fenómeno migratorio. Ciertamente México ha recibido apoyos internacionales en su lucha contra el maltrato de nacionales mexicanos detenidos por autoridades estadounidenses en su intento por cruzar de manera indocumentada hacia Estados Unidos. Sin embargo, también ha sido fuertemente señalado por la falta de congruencia en su trato (maltrato) hacia los migrantes centroamericanos que cruzan diariamente por la frontera sur mexicana para llegar al mismo destino.

La imposición de visas a turistas brasileños y ecuatorianos en octubre de 2005 por parte del gobierno mexicano dejó clara su preocupación por mantener la seguridad en su porosa frontera-sur, por sobre la voluntad de acercarse con sus vecinos países. Asimismo, dicha medida fue vista a nivel regional e internacional como la imposición de un muro entre las relaciones de los dos líderes de América Latina: México y Brasil; aunque ciertamente Brasil ya requería el documento migratorio a los ciudadanos desde tiempo antes.

Más grave aún, dicha actitud del gobierno mexicano dejó entrever un desinterés en mejorar las condiciones económicas de la población en la región así como para comprometerse verdaderamente con proyectos de seguridad regional orientados a combatir males como el narcotráfico, la trata de personas, delincuencia organizada (mara salvatrucha), etc.

Es cierto que existe el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica o Proyecto de Mesoamérica (antes conocido como Plan Puebla Panamá), que busca la prosperidad latinoamericana a base de un impulso en su infraestructura y en los sectores de salud, energético, informática y de seguridad, sin embargo sus esfuerzos no se han traducido en mejoras de la sociedad ni ha tenido los resultados deseados.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

Al día de hoy, México parece estar más lejos que Brasil en crear un grupo de países-apoyo que respalde sus iniciativas o desarrolle posturas comunes ante distintos temas de la agenda internacional, ya sea en la OEA o en la propia ONU, lo que de cierta forma explica el hecho de que la mayoría latinoamericana se sienta más representada por Brasil que por México en la arena internacional, pues se basan no sólo en las afinidades o herencia cultural compartida, sino en las acciones emprendidas.

Por último, tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 pero sobre todo los últimos informes de gobierno del Presidente de México Felipe Calderón, señalan que México “ha de asumir el liderazgo que le corresponde en América Latina a través del reforzamiento de lazos con los países de la región y de la colaboración en la solución de conflictos existentes”<sup>122</sup>. Faltaría ver qué tanto la región latinoamericana se lo permite y qué tanto se empeña México, pues sus palabras no suelen traducirse en acciones.

A manera de reflexión, la posición otorgada por Latinoamérica a México con respecto a Brasil, no puede ser tan errada viniendo desde una perspectiva no tan ajena, sino una más cercana, más familiar, es decir, la de su propio entorno latinoamericano.

#### *3.3.4. La Asociación Estratégica de la Unión Europea con México*

A partir del anuncio del establecimiento de una Asociación Estratégica entre Brasil y la Unión Europea en junio de 2007, México comenzó a plantearse la posibilidad de buscar un acuerdo similar con la UE que lo colocara al mismo nivel de trato que al país sudamericano.

Sin embargo también llegó a pensarse que dar a conocer esta pretensión inmediatamente después del anuncio de la Asociación con Brasil provocaría a nivel internacional alguna que otra crítica en el proceder de nuestro país, en el sentido de

---

<sup>122</sup> Véase Mensaje del Presidente Felipe Calderón Hinojosa en ocasión del Tercer Informe de Gobierno. Palacio Nacional, 2 de septiembre de 2009.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

conducirse caprichosamente por reaccionar ante la Asociación Estratégica con Brasil.

Paralelamente, la opinión pública y diversos estudiosos en la materia consideraban que la Asociación Estratégica con México no añadía o aportaba nada nuevo ni nada extraordinario a la relación bilateral. Que en ese sentido el gobierno debía enfocarse en aprovechar el vasto contenido del Acuerdo Global y darle cabal operatividad en lugar de querer profundizar el diálogo político mediante la asociación.

Ciertamente, buscar la asociación con la UE inmediatamente después de la de Brasil habría sido visto como una decisión impulsiva del gobierno mexicano, carente de un análisis de pertinencia política y tomada para evitar reflejar hacia el exterior una pérdida de atractivo internacional y de un descenso en los peldaños de la pirámide de intereses exteriores de la Unión Europea, aunque no lo fuera o en realidad sí.

Poco importando lo anterior, el gobierno mexicano tomó la decisión. Para comenzar a actuar se requería desplegar una diplomacia suave y sugestiva, de tal forma que la pretensión netamente mexicana, surgiera de la parte europea, o cuando menos que ante la sociedad internacional, apareciera como una iniciativa mutuamente formulada y no de origen mexicano.

La búsqueda mexicana por el establecimiento de esa alianza estratégica respondió también a la legítima necesidad de satisfacer una serie de intereses del gobierno, como parte de la tarea fundamental de todo Estado de perseguir su interés nacional. “En el estado actual del mundo, tal persecución pone acento en todos los elementos geográficos, económicos, políticos e ideológicos asociados a la preservación y consolidación de cada nación Estado”,<sup>123</sup> comenta Silvio Brucan.

Desde una perspectiva política, la búsqueda de la asociación estratégica con la Unión Europea se enfocaría en contrarrestar la tendencia de nuestra política exterior a desplegar todos sus esfuerzos en el continente americano y canalizar buena parte de ellos hacia otras opciones, como la Unión Europea. Eso será una

---

<sup>123</sup> Silvio BRUCAN, *op. cit.*, p. 129.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

realidad y no una fantasía en la medida que revaloremos la importancia de una presencia global de nuestro país, no únicamente regional.

En lo económico, la justificación mexicana para promover esa asociación debió encontrarse en el simple deseo de romper con la dependencia económica que México ha permitido mantener con Estados Unidos, pues a pesar de contar con un vasto marco jurídico internacional en materia de comercio e inversión, el bienestar de nuestra economía depende en gran medida de los flujos de inversión estadounidense en México y de nuestras exportaciones hacia ese país.

Como ya se vio en apartados anteriores, la mayoría de las asociaciones estratégicas de la Unión Europea contemplan un plan o un mapa de acción que puntualiza las áreas de colaboración y define concretamente la pauta a seguir en la asociación. El caso de México y su AE no es la excepción, existe un Plan de Acción firmado en mayo de 2010 en el marco de la V Cumbre México-UE, celebrada en las mismas fechas.

Las áreas de interés europeo para establecer la Asociación Estratégica con México se centran principalmente en cuestiones políticas (consolidación democrática), sociales, educativo-culturales y de cooperación multilateral.

Ahora bien, entre los principales temas que contiene la Asociación Estratégica con México podemos encontrar: seguridad (colaboración policial con agencias comunitarias), derechos humanos, educación y cultura, ciencia, tecnología y medio ambiente, cohesión social, más los temas de diálogos sectoriales previstos en el Plan de Acción Conjunto de la Asociación: Diálogo sobre Seguridad Pública y Procuración de Justicia, y Diálogo sobre asuntos Macroeconómicos.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

<b>Temas que se incorporan en la Asociación Estratégica:</b>	
<b><i>Acuerdo Global</i></b>	<b><i>Asociación Estratégica</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diálogo político</li> <li>• Comercio de bienes y servicios</li> <li>• Cooperación</li> </ul> <p>Diálogos Sectoriales* (seguridad social, derechos humanos, macroeconomía, medio ambiente, ciencia y tecnología).</p> <p>*Todos enfocados desde un marco exclusivamente bilateral.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad</li> <li>• Desarrollo Regional</li> <li>• Derechos Humanos</li> <li>• Educación y Cultura</li> <li>• Ciencia y Tecnología</li> <li>• Medio ambiente</li> <li>• Cohesión Social</li> </ul> <p>*Todos enfocados esencialmente desde un marco regional y multilateral.</p>

Dichos temas toman como base el marco que provee el Acuerdo Global, con la diferencia de que son abordados desde otra perspectiva, esto es, con miras a identificar posiciones comunes, lograr acuerdos y coordinar esfuerzos que puedan traducirse en iniciativas conjuntas dentro de un plano regional o foro multilateral. Así, podemos concebir la Asociación Estratégica con México como un complemento y no como un sustituto del Acuerdo Global.

En otras palabras, un multilateralismo efectivo es el tema más importante de la Asociación Estratégica (principalmente en temas como la reforma de la ONU, migración, terrorismo, crisis financiera, etc.), seguido de la Cooperación birregional y triangular (México-UE-AL), y de la relación bilateral, propiamente dicha, abordando los temas señalados en el cuadro anterior.<sup>124</sup>

Este multilateralismo efectivo e inserción destacada en el sistema internacional, desde luego, tendría que verse asistido por una activa participación

<sup>124</sup> Ponencia de Isaac VALERO Ladron, *La Asociación Estratégica Unión Europea-México y la Seguridad Energética*, en el marco del VI Encuentro Interuniversitarios de Estudios Europeos, Centro de Estudios Europeos, FCPyS-UNAM, Ciudad de México, abril de 2009.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

de la red de diplomáticos mexicanos en foros multilaterales, con propuestas interesantes y factibles, y sin alejarse de la tradicional concomitancia de valores entre México y la Unión Europea, tales como la democracia, el libre mercado y la defensa de derechos humanos, entre otros.

Llegado a este punto se puede entender que la búsqueda del gobierno de México por obtener una Asociación Estratégica con la Unión Europea representó por un lado, una muestra del pragmatismo político que prevalece en la política exterior mexicana, pero al mismo tiempo, una labor apegada a su marco dogmático dadas las grandes coincidencias que ambas partes guardan en sus valores y principios rectores de política exterior.

Al conseguir México esta Asociación Estratégica, la complementariedad entre principios e intereses en la política exterior mexicana pudo verificarse claramente, toda vez que se satisficieron los intereses del Estado (pragmatismo), sin contravenir sus principios tradicionales de política exterior (dogmatismo).

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

#### 3.3.4.1. Cronología y procedimientos

El establecimiento de la Asociación Estratégica con México conllevó un periodo de tiempo considerable, desde su planeación hasta su oficial formalización. Una periodización aproximada puede ser la siguiente:

<b>Cronología de la Asociación Estratégica México-UE</b>	
Mayo, 2008	- En visita a México, el Presidente de la Comisión Europea, José M. Dur̃o Barroso, anunció la firme intención de la UE en impulsar la Asociación Estratégica.
Julio, 2008	- Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento: "Hacia una Asociación Estratégica UE-México".
Octubre, 2008	- El Consejo Europeo, bajo la presidencia en turno de Francia, aprobó la propuesta de la Comisión, concluyendo reconocer a México como socio estratégico. La Comisión procedió a enviar propuesta a México.
Enero, 2009	- El Comité de Relaciones Exteriores del Parlamento Europeo votó, sin oposición, su dictamen de conformidad con la decisión del Consejo Europeo, de octubre de 2008, para reconocer a México como socio estratégico.
Febrero, 2009	- México presenta su contrapropuesta.
Marzo, 2009	- El Parlamento Europeo recomendó al Consejo proceder en la Asociación Estratégica UE-México.
Mayo, 2010	- México y la Unión Europea firman el Plan de Acción (plan ejecutivo) de la Asociación Estratégica en el marco de la V Cumbre México-UE.

En el diseño y orientación de la política exterior de un Estado o actor internacional, es fundamental tener presente el interés nacional –o comunitario en el caso de la UE–, así como procurar el bienestar social de sus receptores directos, es decir, los ciudadanos. Un mecanismo útil para regular y legitimar el actuar de ese actor son los candados institucionales, tales como los procedimientos de evaluación y aprobación de los órganos gubernamentales elegidos democráticamente. En el

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

caso de México y la Unión Europea, dichos “candados” son el Poder Legislativo (Cámara de Senadores) y el Consejo Europeo (máximo órgano decisorio de la UE), respectivamente.<sup>125</sup>

En general, estos procedimientos tienen la finalidad de que todo acuerdo pactado se traduzca en una política eficiente y responsable que redunde en beneficio de las partes firmantes y de sus respectivas sociedades, además de otorgar la legitimidad y aceptación necesarias para fortalecer el compromiso.

Dada la nula naturaleza jurídica de la Asociación Estratégica, su formalización en México no implicó iniciar un proceso de aprobación por parte de la instancia gubernamental facultada para validar u objetar los acuerdos internacionales, ésta es la Cámara de Senadores.<sup>126</sup> No hubo algún proceso jurídico aprobatorio que impulsar, más que el propio administrativo entre los Ministerios exteriores (la Comisión para el caso europeo), seguido de un anuncio público, pues así lo establece la propia Asociación Estratégica.

Esto es, mientras que el Acuerdo Global fue el resultado de una larga y compleja negociación entre las partes, sometido a los procedimientos de aprobación ya referidos, la Asociación Estratégica con la Unión Europea no requirió en ningún momento ser expuesta a un proceso de aprobación tradicional como el de un tratado internacional. El Acuerdo Global y la Asociación no son ni representan lo mismo, antes bien, dadas las diferencias, pueden complementarse.

Para el caso de la Unión Europea y su sistema de instituciones supranacionales, el proceso de aprobación de un tratado se presenta más largo y tedioso.<sup>127</sup> Recordemos que la distribución de poderes entre las instituciones en la

---

<sup>125</sup> Las principales instituciones de la UE que participan en la toma de decisiones son la Comisión, el Parlamento y el Consejo. En general, la Comisión propone la nueva legislación, pero son el Consejo y el Parlamento los que aprueban las normas. En determinados casos, el Consejo puede actuar solo y dependiendo del ámbito tratado, adopta las decisiones por mayoría o por unanimidad. Otras instituciones y organismos también desempeñan sus respectivos papeles. Visite: [http://europa.eu/institutions/decision-making/index\\_es.htm](http://europa.eu/institutions/decision-making/index_es.htm)

<sup>126</sup> Véase Fernando FLORESGÓMEZ González y Gustavo CARVAJAL Moreno, *op. cit.*, p. 133. Señala el artículo 76, fracción I de nuestra Constitución Política, que algunas de las facultades exclusivas del Senado es la de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre ese poder de la Unión.

<sup>127</sup> Dicho sistema está compuesto por el Consejo de Ministros (la representación de los Estados), la Comisión Europea (el ejecutivo de la Unión) y el Parlamento Europeo (la representación popular). Véase Sergio

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

UE no es precisamente lo más sencillo de entender, pues no guarda una fiel correspondencia con la división de poderes clásica de los Estados-Nación modernos.<sup>128</sup>

En términos muy generales, el procedimiento europeo para el establecimiento de la Asociación Estratégica con México fue el siguiente: la Comisión Europea, al ser la responsable de delinear las consideraciones por las que un socio puede parecer idónea, propuso al interior de las instituciones su lanzamiento. Posteriormente el Consejo tomó la decisión, esto es, secundó la propuesta de la Comisión; para luego ser el Parlamento Europeo quien emitiera su opinión, validándola.

Finalmente, luego de informar a la contraparte (México), se procedió a efectuar el anuncio público y oficial para la formalización de la Asociación Estratégica México-Unión Europea. El comienzo de la negociación del Plan de Acción entre las partes vendría después de haber concluido dicho procedimiento. Su contenido y más detalles se abordarán en seguida.

#### 3.3.4.2. Posibles alcances y límites

En opinión de algunos estudiosos, “la noción de Asociación Estratégica ha creado expectativas excesivas [...], en parte porque no se define claramente su significado y porque se ha llegado a utilizar indiscriminadamente...”<sup>129</sup> Su espíritu entraña la voluntad para lograr acuerdos y emprender acciones bajo la premisa de que los países tienen la necesidad de cooperar para hacer frente a problemas comunes y a dificultades de carácter global.

Las asociaciones estratégicas se establecen con miras a acercarse y consensuar políticamente con el país en cuestión, y a buscar puntos coincidentes a

---

AGUIRRE Zamora, “El aumento de facultades del Parlamento Europeo en los años noventa”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 71, México, Instituto Matías Romero (SRE), marzo-junio, 2004, p. 200

<sup>128</sup> Carlos ROZO, *La integración Europea. Del Acta Única al Tratado de Maastricht*. Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México, 1993, p. 51.

<sup>129</sup> Christian FRERES y José Antonio SANAHUJA, *op. cit.*, p. 6.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

través de un intenso diálogo político. Por otro lado, tienen que ver con intereses fundamentalmente geopolíticos, derivados del nivel de relevancia que el asociado en cuestión ostente a nivel subregional, regional o mundial.

El beneficio último que resulta de lograr ponerse de acuerdo entre las partes es que ambas puedan agrandar su imagen e influencia en el escenario internacional, satisfacer intereses particulares e intercambiar apoyos.

Considerando que una asociación estratégica no crea instituciones ni esquemas administrativos, podría asumirse que su establecimiento se realiza con la pura voluntad de promover vínculos morales de mayor envergadura que quizá posteriormente permitan colocarlos dentro de un marco más formal y con carácter vinculante. Esto en el supuesto de que previo a ella no exista tratado bilateral alguno entre la UE y el país en cuestión.

Se puede observar que las diversas asociaciones que la UE ha formulado con diferentes países son un acuerdo político flexible, enfocado a impulsar, fortalecer e intensificar la cooperación en áreas determinadas de interés mutuo. Por lo que respecta a su temporalidad, la duración de una asociación estratégica resulta imprecisa, podría estar vigente por un tiempo considerable, podría alargarse su renovación (caso Rusia), o como último recurso, anunciarse su revocamiento. Eso no se sabe con certeza, pues ninguna de las asociaciones de la UE ha experimentado esta última situación.

Finalmente, al día de hoy, habiéndose ya concretado la Asociación Estratégica México-Unión Europea y con un Plan de Acción de por medio, puede decirse que su obtención se dio con una notable pericia político-diplomática, sobre todo, por haberse conseguido tan rápidamente y en una coyuntura europea marcada por la presidencia eslovena en turno, poco afín a los intereses mexicanos. Situación opuesta a la que enfrentó Brasil cuando se dio su anuncio estratégico con la UE, pues era Portugal el que ostentaba el mando europeo del momento.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

#### *3.3.5. Resultados de la V Cumbre México-Unión Europea*

La Cumbre México-UE más reciente fue celebrada el 16 de mayo de 2010 en Santander, España. La parte europea fue presidida por el Presidente del Gobierno de ese país y Presidente en turno de la UE, José Luis Rodríguez Zapatero, el representante de la presidencia permanente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, y el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Dur̄o Barroso. La Parte mexicana fue representada por el presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa.

Esta cumbre es la primera que celebran la UE y México en carácter de socios estratégicos. Ese elemento despertó expectativas en el sentido de conocer los avances que a la fecha se hubieran registrado desde el lanzamiento de la asociación que ambos establecieron en 2008, y que en su momento elevó como espuma el perfil de la relación.

En el encuentro se destacó la madurez y el dinamismo de las relaciones entre México y la UE, como reflejo del compromiso de ambas partes a favor de seguir construyendo una asociación más estrecha, más profunda, con mayores alcances y resultados concretos.<sup>130</sup> Sobre todo, cuando se estaban cumpliendo diez años de la firma del Acuerdo Global, instrumento que simbolizó el más grande impulso para la relación bilateral.

Durante la reunión fueron abordados temas bilaterales, regionales y globales. Entre los primeros destaca la aprobación formal de un Plan Ejecutivo Conjunto, documento que tiene por objetivo impulsar y dar contenido a la Asociación Estratégica dotándola de medidas específicas, es decir, llenar de materia ese cascarón que representa la asociación y poder aprovecharlo al máximo con iniciativas concretas.

Este Plan incluye tres nuevos diálogos. Éstos son en los ámbitos de derechos humanos, seguridad y macroeconomía. En materia de derechos humanos

---

<sup>130</sup> Declaración Conjunta, adoptada en la V Cumbre México-UE, efectuada en Santander, España, 16 de mayo de 2010.

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

se estableció un diálogo periódico de alto nivel entre las partes. Respecto al rubro de seguridad, se acordó crear nuevos mecanismos de cooperación entre los responsables de la seguridad pública y acción policial de México y los correspondientes organismos europeos.

Con esta iniciativa se pretende ampliar la colaboración en el campo de la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado, el contrabando de armas, tráfico de estupefacientes, la trata de personas y el lavado de dinero, entre otros males.

El tercer tema de estos diálogos fue el macroeconómico. Al destacar la necesidad de aumentar el entendimiento mutuo sobre los fenómenos económicos, retos de la economía mundial y las instituciones financieras, se acordó iniciar un diálogo político sectorial sobre esta materia. Anteriormente el tema económico sólo era abordado en vinculación con el de comercio (de bienes y servicios) y de flujo de inversiones.

Otros diálogos sectoriales comentados en la Cumbre fueron los de fiscalidad, seguridad social y sistemas sanitarios públicos, mismos que se pretenden mantener en el marco del programa de cooperación 2007-2013 existente entre México y la Unión Europea, dada la oportunidad que representan para intercambiar experiencias en las materias.

Entre otras temáticas plasmadas en dicho Plan encontramos la consolidación de la democracia y el estado de derecho, el respeto a los derechos humanos, el crecimiento económico, la igualdad de oportunidades, la lucha contra la exclusión social y la pobreza.

En cuanto a los asuntos regionales, se rescató el tema de la creación de Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe, acordada en febrero de 2010 en la Cumbre de la Unidad en Cancún, México y que, en opinión de los europeos, facilitaría el diálogo birregional con América Latina.

Entre los temas globales, el diálogo sobre medio ambiente y cambio climático fue ampliamente abordado, orientado a generar consensos de cara a la celebración de la 16ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones

### 3. La relación birregional América Latina-Unión Europea: el caso de México y Brasil

Unidas sobre cambio climático, celebrada en noviembre-diciembre de 2010 en Cancún, México.

También se reiteró el compromiso con el respeto al derecho internacional, el multilateralismo efectivo, la cooperación al desarrollo a nivel internacional, la paz y la seguridad internacionales.

En virtud de la importancia de los temas tratados en esta última cumbre y los contenidos en el plan de acción, puede decirse que la relación bilateral se está potencializando. Se incursionó en nuevos temas, se abordaron viejos pero con diferente perspectiva, lo que en suma manifiesta una voluntad de ambas Partes por seguir trabajando conjuntamente asumiendo posiciones comunes.

La fecha de la celebración de la VI Cumbre México-UE quedó pendiente por definir.

## CONCLUSIONES

La importancia de la relación entre México y el bloque europeo, como elemento de diversificación en las relaciones exteriores mexicanas es fundamental si se toma en consideración el indiscutible acaparamiento de la política exterior de nuestro país por parte de Estados Unidos y la consecuente dependencia económica-política con el vecino país del norte.

Si bien los contactos entre México y la Unión Europea no fueron los más intensos en un principio, es verdad que con el paso del tiempo fortalecer los vínculos bilaterales resultó para ambos actores una alternativa muy redituable en sus objetivos de política exterior. México lograría ampliar sus contactos y aliados internacionales y la Unión Europea conseguiría extender su presencia en América Latina.

Respecto a la política exterior mexicana, vimos que el origen de su acercamiento a la UE respondió a intereses de diversificación económica y política. Desde épocas tempranas de su vida independiente, ha mantenido una intensa relación con Estados Unidos, convirtiéndose en el depositario de muchas de las acciones de México en su actuar internacional. Esto llevó a nuestro país a buscar alianzas exteriores que contrarrestaran su marcada dependencia en los rubros económico, político, social y cultural.

Dicho esto, la política exterior de México ha mostrado ser dogmática toda vez que se guía con base en una plataforma principista que define su actuar y que, vale mencionar, coincide en mucho con la plataforma de la UE, pero también ha sabido imprimirle un sello de pragmatismo cuando lo ha requerido. Es decir, ha podido conjugar principios e intereses, cuando menos en sus relaciones con la Unión Europea.

De manera que visualizar a Europa, o específicamente a la UE, como una alternativa para extender sus alianzas y contrarrestar la influencia estadounidense es, además de pragmático por los visibles beneficios obtenidos, un apego a sus principios dogmáticos, pues no olvidemos que ambos actores internacionales comparten una amplia gama de principios y valores.

## CONCLUSIONES

Asimismo, pudimos ver que por el lado mexicano, la diversificación económica fue el factor clave que en primera instancia motivó el acercamiento a la UE en virtud de la excesiva interrelación existente entre México y Estados Unidos en esa materia. Por el lado europeo, el TLCAN despertó en la UE el interés en México por los beneficios que ese acuerdo implicaba en términos comerciales, sin dejar de lado el auténtico interés europeo en el mercado mexicano, que en conjunto, llevaron a la suscripción del TLCUEM en el marco del Acuerdo Global.

La búsqueda de diversificación política, sin embargo, debe ser considerada como la finalidad clave del gobierno mexicano hacia la Unión Europea, pues a partir de ella es que pueden generarse los canales de cooperación en temas poco trabajados. Paralelo a ello, la política exterior mexicana está llamada a reorganizarse en sus líneas de acción pues en las últimas décadas no ha logrado proyectarse con la debida coherencia, lo cual tiene sus efectos en sus relaciones subregionales, regionales e internacionales.

En el ámbito multilateral, y dada la creciente participación de México en foros multilaterales, la diversificación política resultaba vital para captar apoyos internacionales que respaldaran sus propuestas o secundaran sus iniciativas, máxime cuando éstas carecen del soporte estadounidense.

En el ámbito estrictamente bilateral, estrechar los lazos políticos con potencias como lo es la Unión Europea y sus estados miembros debiera ser, indiscutiblemente, una importante fuente de acuerdos y beneficios en las esferas social, económica, y de cooperación educativa, tecnológica, cultural, etc., para nuestro país. Sin embargo, sigue siendo pobre en México una verdadera orientación estratégica de su acción internacional, pues no es suficiente con concretar asociaciones privilegiadas, es también necesario aprovecharlas plena y comprometidamente.

Así, el estado actual de la relación México–Unión Europea puede observarse efectivo gracias a la llamada Asociación Estratégica (AE), establecida en mayo de 2008 y formalizada mediante la suscripción de un Plan de Acción Conjunto en el marco de la V Cumbre México-UE, en mayo de 2010.

## CONCLUSIONES

El tema central de esta tesis giró en torno a la Asociación Estratégica México-Unión Europea, sobre la cual se pretendió hacer notar las diferencias existentes con el Acuerdo Global (marco institucional que actualmente rige la relación bilateral), a fin de no incidir en la confusión de ambos instrumentos que conduzca a pensar en una duplicación de esfuerzos, ni en la subutilización de los mismos, hablando en términos prácticos.

Para efectos de este trabajo de investigación se consideró que abordar la relación entre la UE y Brasil resultaba interesante en virtud de ser, junto a México, uno de los dos países latinoamericanos que ha logrado establecer una asociación estratégica con el bloque europeo, incluso antes que México. Es por ello que fue necesario efectuar un somero análisis comparativo de las características y ventajas de cada país, a fin de determinar la validez o invalidez de esa especie de “competencia mexicana-brasileña” en sus relaciones con la UE y en su proceder internacional.

Tras haber disgregado el papel de ambos países en la región latinoamericana y en sus relaciones mutuas con la UE, pudo determinarse que no hay motivo para tal rivalidad. Cada país, con sus características y cualidades lograron establecer por individual una mancuerna con el bloque europeo. Independientemente de la perspectiva latinoamericana, desde la europea, cada uno ha sabido ganarse su lugar y fungir como referente clave en la estrategia birregional que la UE mantiene con América Latina.

Con la asociación estratégica, como con todos sus instrumentos de vinculación exterior, la Unión Europea tiene aspiraciones muy particulares, dependiendo del país. Mientras que las áreas de interés europeo para establecer la asociación con México se centran principalmente en cuestiones económico-comerciales, políticas (consolidación democrática), sociales, educativo-culturales y de cooperación multilateral; los temas de interés para establecer la Asociación Estratégica con Brasil están vinculadas con el medio ambiente, la energía, la promoción de la ciencia y la tecnología, y el transporte marítimo, principalmente.

## CONCLUSIONES

Al repasar los diferentes mecanismos de vinculación exterior de la Unión Europea enmarcados en el ejercicio de su propia vocación exterior, así como los diferentes “socios estratégicos” de la UE, pudimos constatar que la Asociación Estratégica es el mecanismo más exclusivo, aunque no necesariamente el más completo, que pueda establecer con un tercer Estado, pues debido a su elevado perfil mediático, concede implícitamente cierto reconocimiento de talla internacional a todo aquél país con el que la establece.

Transitar a una nueva relación con la UE es vital para ensanchar las posibilidades de éxito y el margen de acción de la política exterior mexicana en su proceder internacional. Tras varias décadas de relación bilateral, mostrar compromiso y madurez mejoraría nuestra imagen y vocación multilateral, además de propiciar acercamientos más sustanciosos o proyectos de mayor envergadura no sólo con la UE, sino también con actores desarrollados.

Para ello es necesario mantener los esfuerzos institucionales desde ambos flancos, pero también dinamizar y renovar los compromisos existentes. Los encuentros de alto nivel como las cumbres bilaterales, representan una valiosa oportunidad para conservar y profundizar la relación, sin embargo no son suficientes, pues muchas ocasiones sus declaraciones finales parecen más un pergamino de buenos deseos con letra muerta.

Llevar la relación bilateral a otro nivel en términos cuantitativos pero sobre todo cualitativos, se presenta como la única alternativa para mantener vivos los vínculos políticos y evitar su estancamiento. A estas alturas de la relación puede decirse que se ha dejado de mirar a la Unión Europea como frente diversificador y de contrapeso estadounidense, tal como ocurría al principio de la relación, y se ha empezado a considerar como un socio real, con el cual profundizar en diferentes temas de política dura que puedan abrir una pauta a otras áreas poco exploradas.

Finalmente se hace hincapié en la necesidad de hacer rendir plenamente nuestra asociación con la UE, aprovechando el status privilegiado que guarda la relación bilateral sustentada en dos importantes instrumentos: el Acuerdo Global y

## **CONCLUSIONES**

la Asociación Estratégica que, cabe mencionar, no posee conjuntamente ningún otro país latinoamericano.

Este pleno aprovechamiento de la Asociación Estratégica México-Unión Europea permitiría trasladar la relación hacia un nivel más sustancioso y contundente, sin dejar de lado el marco de oportunidades que representa el Acuerdo Global y más bien, tratar de complementar ambas herramientas.

## PROSPECTIVA

Habiendo repasado las características, origen e importancia de la Asociación Estratégica México-Unión Europea, así como de manera breve el estado actual de la relación, resulta pertinente, en un sencillo ejercicio de prospectiva, plantearnos cuáles serían los posibles escenarios por los que han de transitar en el futuro cercano o mediano ambas partes. A partir de ello podríamos prepararnos para el surgimiento de determinada coyuntura y de paso entender qué es lo que faltaría hacer y trabajar al respecto.

Para México responder a su asociación estratégica con la UE, como gesto distintivo, resulta vital. Demostrar que es merecedor de dicha distinción y darle plena utilidad son los retos que enfrentan su gobierno, la academia y la sociedad civil mexicana. Sin embargo no se mira tarea fácil. La persistente falta de asimetría entre las dos partes y diferencia en los temas prioritarios de cada una dificultan la sinergia y la obtención de avances sustanciosos.

Particularmente en la relación birregional AL-UE, la voluntad por combatir de manera conjunta los males globales que afectan a la comunidad internacional no es suficiente para lograrlo. Es indispensable primeramente construir una relación de reciprocidad entre las partes involucradas y en este sentido la Unión Europea no halla en América Latina un grupo equivalente al suyo y dista mucho de encontrarlo, pues la realidad es que AL no pretende hasta el momento erigirse en un futuro como una “Unión Latinoamericana”.

En este punto, México y Brasil por su parte estarían llamados a jugar un rol más efectivo y solidario hacia la integración y el entendimiento latinoamericano, por sobre cualquier apetito de rivalidad.

Volviendo al esquema bilateral México-UE, en un futuro cercano bien podría señalarse como un verdadero reto mantener la atención del bloque europeo. Ya logramos captarla, sin embargo pasada la euforia de la reciente cumbre, lo interesante será conservar ese ritmo de interacción, dar cumplimiento al plan de acción acordado entre ambas partes y encontrar mecanismos concretos de cooperación (que podrían derivarse de los “diálogos sectoriales”), dejando atrás el enfoque meramente asistencialista.

## PROSPECTIVA

Precisamente la Asociación Estratégica bilateral es la plataforma política que debe ser concebida por el gobierno mexicano como el medio ideal para lograr establecer acuerdos concretos en temas específicos de interés mutuo. En un ánimo optimista, con un pleno aprovechamiento de esa asociación y símbolo de un trato privilegiado con la UE, el gobierno mexicano podría transitar en sus relaciones bilaterales de los temas tradicionales hacia aquéllos más relevantes e innovadores, que se ajusten a la realidad y necesidades actuales pero, sobre todo, que reflejen ese nuevo status concedido a México a través de la asociación estratégica.

Lo cierto es que la para avanzar hacia un nivel más comprometido de la relación (o status de relacionamiento) es indispensable un esfuerzo político, plasmado en un escenario de intereses, sino opuestos sí diferenciados, como resultado de los desequilibrios estructurales de cada contraparte. México debe entonces continuar con la tarea de diversificación de su política exterior, pero no sólo en el discurso pues también en sus acciones, y en ese cometido la Unión Europea ha resultado una opción real.

Tras varias décadas de relación bilateral México-UE, mostrar mayor compromiso y madurez sobre una agenda sustantiva mejoraría nuestra imagen y vocación multilateral, además de propiciar acercamientos más sustanciosos o proyectos de mayor envergadura no sólo con la UE, sino también con otros actores desarrollados.

Un mejoramiento en la percepción mutua de ambas partes podría conducir a una corresponsabilidad y colaboración más decidida tanto en un esquema bilateral como multilateral donde, como ya vimos, para México resultaría bastante provechoso al apoyar sus iniciativas o posiciones en foros multilaterales. Concretamente las aspiraciones no pueden ser tan elevadas.

En un escenario favorable México y el bloque europeo estarán avanzando lenta pero puntualmente sobre lo acordado en la última cumbre bilateral y de cara a una provechosa relación; en un escenario pesimista, quizá realista, la relación continuará con la tradicional “diplomacia de cumbres y diálogos” estancada en los mismos temas y por las mismas dificultades.

## ANEXOS

**Tabla 1. Datos duros de México**

Capital (y ciudad más poblada)	México, D. F.
Idiomas oficiales	Español y 63 lenguas indígenas
Forma de gobierno	República federal
Presidente	Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (PAN)
Independencia	de España
• Declarada	16 de septiembre de 1810
• Consumada	27 de septiembre de 1821
Superficie	Puesto 15 <sup>o</sup>
• Total	1.972.550 km <sup>2</sup>
• % agua	2,5%
Fronteras	3.152 km al norte con EE. UU., al sureste 956 km con Guatemala y 193 km con Belice
Población total	Puesto 11 <sup>o</sup>
• Total	112.322.757 (agosto-2010)
• Densidad	54,7 hab/km <sup>2</sup>
PIB (nominal)	Puesto 14 <sup>o</sup>
• Total (2009)	US\$ 874.902 millones
• PIB per cápita	US\$ 8.143 <sup>7</sup>
PIB (PPA)	Puesto 11 <sup>o</sup>
• Total (2009)	US\$ 1.540.207 millones
• PIB per cápita	US\$ 14.336 <sup>7</sup>
IDH (2010)	 0,750 (56 <sup>o</sup> ) – Alto
Moneda	Peso (\$, MXN)
Miembro de:	OEA, ONU, OCDE, TLCAN, G-20, G-5, APEC, G.3, CIN, UL, ABINIA, Grupo de Río, OEI, AEC, entre otros.

## ANEXOS

**Tabla 2. Datos duros de la Unión Europea**

Capital institucional	Bruselas
Idiomas oficiales	23
Tipo	Comunitario (Unión supranacional)
Presidente del Consejo Europeo	Herman V. Rompuy
Presidente de la Comisión Europea	J. M. Durão Barroso
Fundación	
• T. París	18 de abril de 1951
• T. Roma	25 de marzo de 1957
• T. Bruselas	1 de julio de 1967
• A.U. Europea	1 de julio de 1987
• T. Maastricht	1 de noviembre de 1993
• T. Ámsterdam	1 de mayo de 1999
• T. Niza	1 de febrero de 2003
• T. Lisboa	1 de diciembre de 2009
Miembros	27 estados
Superficie	
• Total	4.324.782 km <sup>2</sup>
• % agua	3,08%
Población	Puesto 3 <sup>o</sup>
• Total	501.259.840 (2010)
• Densidad	114 hab/km <sup>2</sup>
PIB (nominal)	Puesto 1 <sup>o</sup>
• Total (2008)	USD 18.493.009 millones
• PIB per cápita	USD 37.194
PIB (PPA)	
• Total (2008)	USD 15.282.118 millones
• PIB per cápita	USD 30.136
IDH (2007)	0,937 – Alto
Moneda	Euro <sup>1</sup> (€, EUR)
Miembro de:	OMC, G8, G20, OCDE, BERD, entre otros

## ANEXOS

**Tabla 3. Datos duros de Brasil**

Capital	Brasilia
Ciudad más poblada	São Paulo
Idioma oficial	Portugués
Forma de gobierno	República federal presidencial
Presidente Vicepresidente	Luiz Inácio Lula Da Silva (PT) José Alencar (PRB)
Independencia • Declarada • Reconocida	de Portugal 7 de septiembre de 1822 29 de agosto de 1825
Superficie • Total • % agua Fronteras	Puesto 5º 8.514.877 km <sup>2</sup> 0,65% 14.691 km
Población total • Total • Densidad	Puesto 5º 185.712.713 22,5 hab/km <sup>2</sup>
PIB (nominal) • Total (2009) • PIB per cápita	Puesto 8º \$1.971.979 millones de dólares \$8.114 dólares
PIB (PPA) • Total • PIB per cápita	Puesto 9º \$2.576.632 millones de dólares €16.427 dólares
IDH	▲0,699 (2010) <sup>5</sup> (73º) – Alto
Moneda	Real (R\$, BRL)
Miembro de:	ONU, OEA, CSN, UNASUR, CPLP, Mercosur, G8+5, Grupo de Río, BRIC, entre otros.

## FUENTES

### Bibliografía

- BOBBIO, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. México, FCE, 1989.
- BRUCAN, Silvio. *La disolución del Poder.*, México, Siglo XXI, 1974.
- CASAS, Ángel María y OCHMAN, Marta (coords.), *Integración, desarrollo e interregionalismo en las relaciones UE-AL.*, México, Porrúa-Tecnológico de Monterrey, 2008.
- COVARRUBIAS, Ana (coord.), *Temas de Política Exterior.*, México, El Colegio de México, 2008.
- DÁVILA, Consuelo y CUELLAR, Rubén (coords.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos.*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 2008.
- FLORESGÓMEZ González, Fernando y CARVAJAL Moreno, Gustavo. *Nociones de derecho positivo mexicano.*, México, Porrúa, 2002.
- GALDUF, Jordán y JOSEPH, Maria (coords.), *Economía de la UE.*, España, Civitas Ediciones S.L., 1997, 2ª edición.
- LEBRIJA, Alicia y SBERRO, Stephan (coords.), *México-Unión Europea. El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. Sus aspectos fundamentales.*, México, ITAM/Porrúa, 2002.
- LEIVA, Patricio (Ed.), *Una asociación estratégica para el siglo XXI: América Latina y el Caribe-Unión Europea.*, Chile, CELARE, 1999.
- NAVARRETE, Jorge Eduardo (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones.*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 2006.
- PEÑA Guerrero, Roberto (coord.), *México–Unión Europea. Asociación estratégica para la gobernabilidad y la inclusión social.*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 2008.
- PRINCEN, Sebastian and KNOTT, Michele. *Understanding the EU's external relations*, UK, Routledge Taylor and Francis Group, 2005.
- RABASA, Emilio, (coord.), *Los siete principios básicos de la política exterior de México.*, México, UNAM/IIJ, 2005.

## FUENTES

- REID, Tom R. *The United Status of Europe. From the euro to Eurovision.*, UK, Penguin Books, 2005.
- REUTER, Paul. *Introducción al derecho de los tratados.*, México, FCE, 1999.
- ROY, Joaquín y DOMÍNGUEZ, Roberto (coords.), *Las relaciones exteriores de la Unión Europea.*, México, Plaza y Valdes Editores, 2001.
- ROZO, Carlos. *La integración Europea. Del Acta Única al Tratado de Maastricht.*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), 1993.
- SBERRO, Stephan y BACARIA, Jordi (coords.), *La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el mundo, 2002-2003.*, México. ITAM/Porrúa, 2003.
- SORIANO, Juan Pablo, et al., (coords.) *La Unión Europea y América Latina: la cohesión social y la consolidación de la paz.* México, ITAM-Fundación Konrad Adenauer, 2004.
- TOMASSINI, Luciano. *El sistema internacional en América Latina. La política internacional en un mundo posmoderno.* Argentina, Programa de estudios conjuntos sobre las relaciones internacionales de América Latina, 1991.
- VELÁZQUEZ Flores, Rafael. *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México.*, México, Plaza y Valdes Editores, 2007.

### Hemerografía

- DÁVILA Pérez, Consuelo. “La política exterior de México en época de crisis”, en *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 40, México, UNAM/FCPyS, (septiembre-diciembre) 1987.
- DÁVILA Pérez, Consuelo. “La política exterior en la Revolución Mexicana”, en *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 55, México, UNAM/FCPyS, (julio-septiembre) 1992.
- LULA Da Silva, Luiz Inácio. “La política exterior del nuevo gobierno brasileño” en revista *Foreign Affairs en español*, núm. 1, vol. 3, México, ITAM, 2003.
- MUÑOZ Ledo, Porfirio. “Europa desde América”, *Metapolítica*, no. 43, vol. 9, septiembre-octubre, México, 2005.

## FUENTES

- SALAFRANCA, José Ignacio. “Cumbre de Madrid. Trascendencia para España y América Latina” en revista *Foreign Affairs en español*, núm. 2, vol. 2, verano 2002, México, ITAM, 2002.
- SANAHUJA, José Antonio. “Mecanismo de cooperación Europa-América Latina” *Metapolítica*, no. 43, vol. 9, septiembre-octubre, México, 2005.
- WILLIAMSON, John. “El Brasil de Lula”, en revista *Foreign Affairs en español*, núm. 1, vol. 3, México, ITAM, 2003.

### Documentos oficiales, declaraciones y leyes

- CALDUCH Cervera, Rafael. “La política exterior de los Estados”, en *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Centro de estudios Ramón Areces, 1993.
- FLECHTNER, Stefanie. *La Unión Europea como actor de la Política Exterior en el siglo 21*, Berlín, Documentos de Análisis -Fundación Friedrich Ebert en el Cono Sur, 2004.
- FRERES, Christian y SANAHUJA, José Antonio. *Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina*, Documento de Trabajo, España, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2005.
- GONZÁLEZ González, Guadalupe. *México ante América Latina: mirando de reojo a Estados Unidos*, Documentos de Trabajo, núm. 132, México, CIDE, noviembre 2005.
- HUACUJA, Luis Antonio. (coord.), *Cuaderno de trabajo. IX Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México-UE 2009*, México, Senado de la República y FES-Acatlán, 2009.
- RUANO, Lorena. “De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la UE durante el sexenio del presidente Vicente Fox, 2000.2006” *Documento trabajo*, México, División de Estudios Internacionales/CIDE, 2008.
- SEPÚLVEDA Amor, Bernardo. “Objetivos e intereses de la política exterior mexicana”, ensayo, versión mimeo, México, 1996.

## FUENTES

- ZABLUDOVSKY, Jaime y GÓMEZ, Sergio. *La ventana europea: retos de la negociación del tratado de libre comercio de México con la Unión Europea*. Documento de Trabajo-IECI-09, Argentina, BID-Departamento de Integración y Programas Regionales, 2004.
- Declaración Conjunta, adoptada en la Quinta Cumbre México-UE, efectuada en Santander, España, 16 de mayo de 2010.
- Declaración de Madrid, adoptada en la Sexta Cumbre ALC-UE, efectuada en Madrid, España, 18 de mayo de 2010.
- *Documentos de trabajo*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, agosto de 2007.
- Informa, Comisión Europea, *Informe Estratégico Nacional sobre México: 2002-2006*.
- Plan de Acción 2010-2012 “Hacia una nueva fase de la asociación birregional: Innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la integración social”, de la IV Cumbre ALC-UE, Madrid, 18 de mayo de 2010.
- *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeos, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2006.
- s/a, en *Las Asociaciones Estratégicas de la Unión Europea*. Cuaderno de trabajo. IX Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México-UE 2009, México, Senado de la República, 2009.

### Ciberografía

- Banco de México, *Estadísticas*, [en línea ], México, Dirección URL: [http://www.economia.gob.mx/swb/es/economia/p\\_estadisticas\\_ce](http://www.economia.gob.mx/swb/es/economia/p_estadisticas_ce) [consulta: junio de 2010]
- China, hechos y cifras, *Relaciones con los países grandes*, [en línea], China, 2005, Dirección URL: [www.china.org.cn/spanish/sp-sz2005/dwgx/dw-dg.htm](http://www.china.org.cn/spanish/sp-sz2005/dwgx/dw-dg.htm) [consultada: enero de 2008]

## FUENTES

- MISSÉ, Andreu. “El Tratado de Lisboa entrará en vigor el próximo 1º de diciembre”, [en línea], España, *El País.com*, 30 oct de 2009, Dirección URL: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Tratado/Lisboa/entrara/vigor/proximo/diciembre/elpepuint/20091030elpepuint\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Tratado/Lisboa/entrara/vigor/proximo/diciembre/elpepuint/20091030elpepuint_1/Tes) [consulta: 30 oct 2009]
- Oficina de Prensa Europea, *Nota: UE-Brasil: La Comisión propone una Asociación Estratégica*, [en línea] Bruselas, mayo de 2007, Dirección URL: [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/andean/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/andean/intro/index.htm)
- OPPENHEIMER, Andres. “El traspie de Brasil en Irán”, [en línea], Miami, *El Nuevo Herald.com*, 20 de mayo de 2010, Dirección URL: [www.elnuevoherald.com](http://www.elnuevoherald.com) [consulta: 21 de mayo de 2010]
- Portal de la UE, *Panorama de las actividades de la Unión Europea*, [en línea], México, Dirección URL: [http://europa.eu.int/pol/cfsp/overview\\_es.htm](http://europa.eu.int/pol/cfsp/overview_es.htm) [consulta: febrero de 2008]
- Portal de la UE, *Glosario de la UE*, [en línea], España, Dirección URL: [http://europa.eu/scadplus/glossary/eu\\_pillars\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/eu_pillars_es.htm), [consulta: mayo 2 de 2010]
- Portal de la UE, *Agencias de la UE* [en línea], España, Dirección URL: [http://europa.eu/agencies/security\\_agencies/index\\_es.htm](http://europa.eu/agencies/security_agencies/index_es.htm), [consulta: mayo 2 de 2010]
- Portal de la UE, *Actividades de la UE. Síntesis de su legislación*, [en línea], España, Dirección URL: [http://europa.eu/scadplus/info\\_scad\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/info_scad_es.htm) [consulta: enero de 2008].
- Portal de la UE, *Relaciones Exteriores. Resumen ejecutivo: Brazil, Country Strategy Paper 2007-2013*, [en línea] Bruselas, julio de 2007, Dirección URL: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/brazil/csp/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/brazil/csp/index.htm)

### Entrevista

- VALERO Ladron, Isaac., Sección Política y de Cooperación, Delegación de la Comisión Europea en México. México, DF., abril de 2009.