

*Alejandro Chanona Burguete**

**La Unión Europea en su Laberinto
¿Cómo descifrar las oportunidades para México?**

SUMARIO: I. Introducción II. La Unión Europea frente a sus múltiples crisis III. México y la Unión Europea IV. Pensando el futuro. Oportunidades para la relación México-Unión Europea V. Conclusiones VI. Bibliografía

I. Introducción

Las relaciones entre México y la Unión Europea (UE) se han ampliado y fortalecido a partir de la entrada en vigor en octubre del 2000 del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, conocido también como Acuerdo Global. La UE es el tercer socio comercial de México (por detrás de Estados Unidos y China) y la segunda fuente de inversiones del país.

México y la UE comparten además una serie de principios para su acción exterior, como el respeto a las normas del Derecho Internacional, la apuesta por el multilateralismo y por fortalecer las instituciones internacionales; la defensa y promoción de los derechos humanos que se reflejan en esfuerzos conjuntos a favor de temas como la adaptación y mitigación frente al cambio climático (con el Acuerdo de París) y el desarme y el control de armas (con el impulso de diversas iniciativas en el seno de la Organización de Naciones Unidas como el Tratado sobre Comercio de Armas).

México es considerado por la UE como “socio estratégico” en América Latina. Un país clave para su relación con la región considerando las ventajas de su geografía y la doble adscripción mexicana a América del Norte y a Latinoamérica

* Profesor Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

ca. Por su parte, México identifica a la Unión Europea como un socio prioritario en el marco de su estrategia de diversificación de relaciones comerciales y como un aliado para impulsar temas de interés común en el seno de los organismos internacionales. Hay una relación de interés mutuo y existen áreas de colaboración con gran potencial como, por ejemplo, en materia de inversiones para el desarrollo de energías limpias.

Las buenas intenciones entre ambos socios se mantienen y se reflejan en los discursos y los documentos oficiales. Basta analizar, por ejemplo, el desarrollo de las negociaciones para modernizar y adecuar el Acuerdo Global, que hasta ahora se han llevado adelante con éxito.

En un contexto global caracterizado por la incertidumbre ante la convergencia de las crisis financieras, económicas y de seguridad, la UE y México parecen estar inmersas en sus propias dinámicas. Este ensayo tiene como finalidad presentar, de manera amplia, un análisis del estado actual de la UE e identificar oportunidades para las relaciones con México. En la primera parte, se invita al lector a reflexionar sobre una premisa central: a pesar de todas las dificultades que ha enfrentado en la última década, hay un compromiso de Francia y Alemania como los líderes de la integración de mantenerla y profundizarla. Contextualizamos de esta forma la relación con México, en el marco de una agenda de política exterior de la UE que prioriza su vecindad inmediata, pero que identifica socios estratégicos para impulsar intereses compartidos. En una segunda sección se analizan de forma sucinta las dinámicas de las relaciones entre México y la UE para finalmente, presentar un apartado de oportunidades para nuestro país.

II. La Unión Europea frente a sus múltiples crisis

La UE es un proyecto de largo alcance que tiene como objetivos centrales la paz, el desarrollo y el bienestar de sus ciudadanos. A lo largo de su historia ha enfrentado diversas crisis: el revés que tuvo la iniciativa de la Comunidad Europea de Defensa en la década de 1950, la “crisis de la silla vacía” de 1965 y el denominado “periodo de estancamiento” entre 1967 y 1986, años en los que no hubo una reforma exitosa a los Tratados Fundacionales.

En el siglo XXI también podemos identificar momentos de grandes tensiones, como los desacuerdos sobre la intervención de Estados Unidos en Irak en 2003 (rechazada por el eje franco-alemán a quienes se les denominó la “vieja Europa” y apoyada por España, Reino Unido, Polonia y otros países del Este); y las diferencias sobre el enfoque para enfrentar diversas problemáticas como las relaciones con Rusia y la dependencia energética hacia ese país; la crisis de la zona euro, los programas de rescate y ajuste económico y la gestión de la crisis migratoria.

De esta manera, como todo proceso social y político, la Unión ha transitado por etapas de gran impulso, pero también de desaceleración, e incluso de

freno o revés a los proyectos comunitarios. Esta década no ha sido la excepción. La UE enfrenta un escenario en el que se han conjugado la crisis económica, la crisis migratoria, la compleja relación con Rusia, el cuestionamiento a las instituciones europeas, la crisis de inseguridad por el ascenso de los ataques terroristas; así como la inestabilidad del Norte de África tras las primaveras árabes y la guerra en Siria. En palabras de Dinan, Nugent y Paterson (2017) se trata de una crisis multidimensional que constituye un reto para el proceso de integración.

No obstante, frente a las dificultades los países miembros de la UE han respondido con acciones orientadas a preservar y fortalecer la UE a partir de la máxima de que los problemas se resuelven con “más Europa”. Así, por ejemplo, tras los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 (11-M) en Madrid la unidad se convirtió en un asunto de seguridad y ésta a la vez en el principal tema de la agenda. De hecho, el compromiso con la unidad y profundización de la integración quedó claramente de manifiesto cuando se alcanzaron acuerdos respecto a la Constitución Europea (Chanona, 2005).

Esta lógica de la unidad se hizo también presente en el marco de la crisis económica de la eurozona y de los cuestionamientos sobre la viabilidad de la moneda única. La decisión de poner en marcha mecanismos comunitarios para enfrentar la crisis (el Mecanismo Europeo de Estabilidad y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento) y rescatar a las economías en bancarota; así como la posición decidida de la Canciller alemana Angela Merkel sobre la defensa del euro son referentes del compromiso con la unidad europea. De esta manera, frente a cada crisis la réplica ha sido la profundización de la integración y la búsqueda de salidas consensadas. Esta lógica de unidad adquiere mayor significado tras la decisión de Reino Unido de abandonar el bloque comunitario.

Con la finalidad de acercar al lector al contexto de la UE, a continuación presentamos un análisis de cuatro temas torales: 1) la salida de Gran Bretaña del bloque comunitario (*Brexit*); 2) el ascenso de los partidos y movimientos de extrema derecha; 3) la agenda de seguridad centrada en el terrorismo y la crisis migratoria; y 4) la complicada relación con Rusia.

El cuestionamiento del proyecto europeo: del Grexit al Brexit

La crisis de la zona euro de 2008 es toral para comprender el escenario por el que ha atravesado la UE en años recientes. La crisis suscitó una serie de cuestionamientos sobre la fortaleza del sistema monetario europeo, la viabilidad del euro como moneda única, las disparidades de las economías y el papel de Bruselas en cuanto a las directrices para las economías nacionales.

Esta situación debe contextualizarse en el marco de la crisis del capitalismo global provocada por la especulación financiera y la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos. Elementos a los que hay que agregar el incumplimiento de los criterios de convergencia económica establecidos en el Tratado de Maastricht; el sobreendeudamiento público y privado; y, como claramente sucedió en el caso

de Grecia, la manipulación (“maquillaje”) de los reportes gubernamentales de las economías nacionales. Ello, sin dejar de considerar el papel de los bancos privados en el endeudamiento de los países.

Los programas de ajuste económico impuestos por la Troika (integrada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional), para los rescates de Letonia, Rumania, Grecia, Irlanda, Portugal y España recuerdan los llevados adelante en América Latina en el marco de la “década perdida” de 1980: recortes en el gasto social, reforma de los sistemas de retiro y pensiones, privatizaciones y disciplina macroeconómica. Cabe además señalar que Alemania y Francia tuvieron diferencias en el enfoque sobre la forma de enfrentar la crisis y rescatar a las economías más afectadas. En los primeros dos años, Alemania apostó por un mayor protagonismo del Fondo Monetario Internacional (FMI) en los rescates, mientras que Francia promovía una mayor participación europea. La forma de enfrentar la crisis griega generó problemas entre el FMI y los socios europeos, por lo que a partir de 2012 Alemania y Francia cerraron filas con la Comisión Europea y el Banco Central.

La crisis ha tenido profundos impactos sociales y políticos. El surgimiento de movimientos sociales como los indignados en España (M-15) y la posterior formación de Podemos como fuerza política de izquierda; el nacimiento de la Coalición de Izquierda Radical Syriza en Grecia (apoyada por los movimientos sociales y sindicalistas y liderada por intelectuales); los indignados en Londres con su movimiento “Occupy London” que establecieron su campamento frente a la sede del Banco de Inglaterra; y amplias protestas ciudadanas en Grecia, Italia, Bélgica, Francia y Portugal contra los recortes y los cambios en los sistemas de bienestar. Se dieron las dimisiones de Mario Monti en Italia y de Yorgos Papandreu en Grecia; elecciones anticipadas en España y Portugal y el triunfo de la oposición en las elecciones regulares en Reino Unido, Holanda y Francia. De hecho, el único liderazgo político que se ha mantenido en la UE desde la crisis económica es el de la canciller alemana Angela Merkel.

La gestión de la crisis económica y social en Grecia se convirtió en un desafío para la UE. A las preocupaciones sobre su quebranto económico y su crisis social se agregaron los desencuentros a partir de la llegada al poder de la coalición de izquierda radical Syriza encabezada por Alexis Tsipras al frente del gobierno y Yanis Varoufakis como Ministro de Finanzas. Las diferencias, que incluyeron un referéndum en el que triunfó el “no” a las condiciones del acuerdo que Grecia firmaría con la Troika en junio de 2015, llevaron a que se planteara un posible escenario de ruptura y la salida del país de la zona euro (*Grexit*) y su posterior salida de la Unión Europea.

La posibilidad de llegar al *Grexit* generó nerviosismo tanto al interior de la UE como en los mercados financieros globales, la crisis podría profundizarse y contagiarse al resto del sistema internacional y su salida de la zona euro generar un “efecto dominó” en otras economías. Frente a ello, el eje franco-alemán redobló sus esfuerzos por mantener la unidad y propiciar los acuerdos para mantener al país dentro de los esquemas comunitarios.

La decisión de alcanzar un acuerdo con Atenas y mantener la integridad de la zona euro fue fundamentalmente política, vinculada al futuro de la Unión. Tal y como señaló el entonces Primer Ministro Manuel Valls, “Francia está convencida de que no podemos asumir el riesgo de una salida de Grecia de la zona euro, tanto por razones económicas como, sobre todo, políticas” (Valls, *apud.* Pérez y Yarnos, 2015).

A diferencia del *Grexit*, la salida de Reino Unido de la UE se da en un escenario más complejo. Se trata, además, de países muy distintos en cuanto a su peso económico y político tanto al interior del bloque europeo como en su posicionamiento global.

El origen del *Grexit*, era fundamentalmente económico: el amago de abandonar la zona euro fue utilizado por el gobierno de Tsipras como una carta en el marco de las negociaciones con la Troika. Incluso, el posible abandono de Grecia de la zona euro fue considerado como una posibilidad real por algunos países miembros de la UE. Y, de hecho, en 2017 sigue habiendo voces a favor de éste, como las del partido político alemán Demócratas Libres.

El *Brexit* se construyó a partir de un discurso sobre las desventajas que Reino Unido tenía al pertenecer a la UE. Los argumentos se centraron en temas como los altos costos de la membresía europea; las consecuencias de la inmigración ilegal para el bienestar de los ciudadanos británicos y la inseguridad; la pérdida de soberanía en la toma de decisiones y frente a la preeminencia de Bruselas; y las limitaciones para negociar acuerdos de libre comercio benéficos para Reino Unido de manera separada.

Con el triunfo del referéndum en Reino Unido sobre su permanencia en la Unión Europea, la membresía comunitaria se convirtió en bandera electoral para los partidos de extrema derecha en el continente. No obstante, la principal paradoja del *Brexit* es que el gobierno británico busca mantener “una asociación profunda y especial” con la UE, en la medida en que reconocen los niveles más profundos de interdependencia en cuestiones económicas y de seguridad con Europa. Como Theresa May ha señalado:

“Gran Bretaña puede dejar la Unión Europea como una organización, pero estaremos más fuertes que nunca como un socio fiable para nuestros amigos en Francia y en toda Europa, trabajando para mejorar la seguridad y la prosperidad de todos nuestros ciudadanos” (May, 2017).

Reino Unido es consciente de la necesidad de negociar con la UE y de un acuerdo de salida que garantice que goce de lo mejor del Tratado de la UE en relación con los marcos económicos y de seguridad contenidos en el Tratado de Lisboa. Sin embargo, no habrá “vía libre” para este escenario.

Asimismo, es importante considerar que este país fue siempre el líder del minimalismo, en el sentido de reducir la transferencia de soberanía de los Estados miembros a las instituciones de la UE, nunca se incorporó a la zona euro y

tampoco formó parte del Acuerdo Schengen sobre eliminación de controles de seguridad en las fronteras y libre circulación de personas. Asimismo, en diversos momentos fue señalado por mucho más pro-atlantista (a partir de su alianza con Estados Unidos) que pro-europeísta. En este sentido, el *Brexit* se podría haber esperado “más temprano que tarde”, considerando el pobre compromiso de la élite política británica de construir las referencias de la identidad europea entre sus ciudadanos a lo largo de todos estos años.

Entre el *Grexit* y *Brexit*, los países fundadores del proyecto de la UE se prepararon para defender el proyecto histórico de integración regional más ambicioso en la historia del sistema internacional. Francia y Alemania han advertido que están preparados no sólo para mantener sino para profundizar el proyecto europeo. Estos países están dispuestos a aplazar cualquier diferencia, con el objetivo primordial de mantener la viabilidad del proyecto europeo. Los líderes de los 27 reconocen que la construcción europea es la mejor salvaguarda para la seguridad y el bienestar de sus Estados y sociedades, en un contexto de creciente incertidumbre frente a la inestabilidad en las zonas cercanas a la UE (guerra en Siria, el Norte de África, la inestabilidad en el Medio Oriente, la crisis de refugiados), el auge de Donald Trump en los Estados Unidos y el reposicionamiento geopolítico de Rusia.

¿Cómo pueden la UE y el Reino Unido garantizar una retirada ordenada? ¿Cómo puede el Reino Unido “mantener una relación estrecha con la UE” y negociar un nuevo acuerdo con ésta?

Los principios básicos del proceso de negociación no darán al Reino Unido muchas facilidades para seguir disfrutando de lo mejor del Tratado de la UE. En otras palabras, el gobierno británico sabe que las cuatro libertades del mercado único son indivisibles y que la salida del bloque comunitario será costosa frente a una UE que hablará con una sola voz y negociará un solo paquete. Se calcula que los británicos tendrán que pagar, entre 60 mil y 100 mil millones de euros por su salida. Y más allá de estas cifras, su retirada afectará la vida de los ciudadanos de los países miembros de la UE en el Reino Unido y viceversa, en términos de trabajo, derechos y cotidianeidad. El acuerdo de garantías recíprocas será un desafío.

Otro reto está relacionado con el comercio de empresas y los sectores financieros, ya que se tendrá que desarrollar un nuevo marco para las relaciones económicas. Precisamente, en este aspecto se ha centrado por ahora la atención del Consejo Europeo, de lo que da cuenta la aprobación del documento de “Directrices tras la notificación de Reino Unido en virtud del artículo 50 del TUE”. Durante los siguientes dos años de negociación Reino Unido continuará como miembro de pleno derecho de la UE. Por lo tanto, todos los términos legales y técnicos del proceso serán decisivos para las bases del futuro Tratado de Libre Comercio entre ambas partes.

Independientemente de que este proceso no debe ser un juego de perdedores y ganadores, Reino Unido nunca más volverá a disfrutar de los beneficios del mercado único. Estas negociaciones podrían poner al Reino Unido en la misma situación que en 1960 cuando lanzaron la Asociación Europea de Libre Co-

mercado, en un contexto de nuevos retos de competencia en el mercado capitalista internacional. Por ejemplo, no podrá exigir tratos fiscales, sociales y ambientales, entre otros, con la UE como sus miembros lo hacen.

Por último, la seguridad en la región seguirá siendo una de las principales preocupaciones por lo que la cooperación y coordinación entre la UE y Reino Unido será ineludible. Sin duda, la cooperación en el intercambio de información e inteligencia entre las agencias de seguridad seguirá siendo crucial para luchar contra el terrorismo. Tanto el gobierno británico como la UE habrán de buscar conservar los niveles de confianza y cooperación alcanzados hasta ahora en esta materia. De hecho, Reino Unido puede afianzar su papel como interlocutor entre la OTAN, Estados Unidos y la UE.

En esta fase de negociación del *Brexit*, la estrategia de los 27, y la Comisión y el Consejo Europeos serán: 1) “control de daños”, particularmente en el ámbito económico; 2) crear la percepción de que el principal perdedor es el país que sale, y 3) discursos y acciones para advertir al resto de los miembros lo costoso que sería seguir el mismo camino de Reino Unido.

Por otra parte, insistimos en que este proceso puede evaluarse como un elemento positivo para fomentar una integración más profunda. Ello, en la medida en que Francia y Alemania constituyen una verdadera esperanza de tener “más Europa”, es decir, defender una integración más profunda.

Cabe además recordar que la adhesión de Reino Unido a la antigua Comunidad Europea se basó en sus debilidades económicas, por lo que podría suceder que la crisis económica potencial en Reino Unido les obligue a reconsiderar el costo de la salida y luego la necesidad de mantenerse en la UE.

En suma, el proceso de salida de Reino Unido de la UE será un camino largo y costoso para los británicos; a la vez que abre una nueva oportunidad para profundizar las dinámicas comunitarias y para mandar el mensaje claro de que hay mayores ventajas al permanecer unidos que separados.

El crecimiento de la extrema derecha

Quizá uno de los fenómenos de mayor preocupación es el crecimiento de las expresiones de extrema derecha en Europa. En efecto, los partidos políticos nacionalistas, xenófobos, anti-inmigrantes y anti-UE han ganado espacios de manera gradual. Estas expresiones que parecían marginales en la década de 1980 se han fortalecido en un contexto en el que convergen la crisis económica —con sus consecuentes afectaciones en el bienestar de las sociedades— la crisis migratoria y el permanente acecho de los ataques terroristas. Las demandas sociales no atendidas, el desgaste de los partidos políticos tradicionales y la radicalización del discurso político han generado condiciones para la reorganización y empoderamiento paulatino de la extrema derecha (Ignazi, 2003 apúd. García, 2016).

A partir de la década de 1990, estas expresiones de la derecha extrema dejaron su marginalidad electoral para empezar a ocupar espacios parlamentarios

(tanto a nivel nacional como comunitario) o formar parte de las coaliciones de gobierno en Austria, Bélgica, Dinamarca, Italia, Noruega y Suiza (García, 2016:26). Basta recordar cómo en el año 2000, se encendieron las alertas europeas ante la formación de gobierno en Austria con participación del Partido de la Libertad (FPÖ), Francia y Bélgica expresaron sus preocupaciones, al tiempo que la Presidencia de la UE emitió una declaración en la que se advertía el congelamiento de relaciones con ese país en caso de concretarse la alianza. Esta situación generó controversias dentro de los órganos comunitarios y abrió las discusiones sobre las fronteras y límites de actuación de la UE frente a los asuntos internos de los Estados miembros.

Siguiendo a Urbán (apúd. Torrus, 2016), dentro de este grupo o “familia” de partidos de extrema derecha, se pueden identificar tres tendencias: 1) los neofascistas como Amanecer Dorado en Grecia, el Partido Nacionaldemócrata en Alemania, la Casa Pound en Italia o el Partido Popular Nuestra Eslovaquia, que aún tienen presencia marginal, pero que alarman por la expansión que ha mostrado en años recientes; 2) la denominada derecha radical-conservadora, a partir de la moral y la religión, como el Partido Ley y Justicia en Polonia; y 3) los partidos populistas-nacionalistas-xenófobos entre los que podemos señalar el Frente Nacional en Francia, el Partido Popular Danés o Alternativa para Alemania, que son las expresiones que más avance electoral han registrado en el siglo XXI. Su agenda política es anti-globalización, anti-Unión Europea, anti-inmigrantes, islamofóbicos, defensores de la soberanía nacional y con un discurso centrado en recuperar la grandeza nacional y el bienestar económico a partir del nacionalismo (proteccionismo).

En el contexto de la crisis económica de la zona Euro estos partidos tomaron impulso, tal es el caso de Amanecer Dorado en Grecia que en las elecciones de 2012 se colocó como la tercera fuerza política; mismo escenario para Jobbik que obtuvo 20% de los votos en Hungría en 2014 y los Demócratas de Suecia que lograron 13% de las preferencias en las elecciones parlamentarias (New York Times, 2016). En el caso de Alemania, destaca el avance de Alternativa para Alemania, que con una agenda anti-inmigrante y anti-islam obtuvo 12.6% de los votos en las elecciones de 2017. Con este resultado, el partido de extrema derecha se coloca como tercera fuerza electoral (después de la CDU de la canciller Merkel y del SPD de Martin Schulz), por lo que tendrá representación parlamentaria por primera vez desde el fin de la segunda guerra mundial.

A nivel comunitario las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 mostraron la fuerza en ascenso de la extrema-derecha euroescéptica. Estos partidos obtuvieron los primeros lugares en Reino Unido (con el 26.77% para el Partido de la Independencia del Reino Unido –UKIP); Dinamarca (con el 26.6% de las preferencias para el Partido Popular Danés) y Francia (donde el Frente Nacional alcanzó el 25% de los votos); al tiempo que registraron avances considerables en otras latitudes europeas. Por ejemplo, en Austria el FPÖ alcanzaron el 19.72%; los Verdaderos Finlandeses el 12.9%; los Demócratas de Suecia lograron acceder

por primera vez al Parlamento con 9.9% de las preferencias y Alternativa para Alemania sumó 7.10% de los votos (Parlamento Europeo, 2014).

En este escenario en el que los partidos de extrema derecha han crecido a la luz del descontento social, el cuestionamiento al proceso de integración europeo y el rechazo a los partidos políticos tradicionales. Con el *Brexit* quedó claro que la membresía a la UE se ha convertido en una bandera electoral de los partidos nacionalistas. Sin embargo, frente a los cuestionamientos sobre la UE, el compromiso por mantener el proyecto de integración se mantiene, tanto entre gobiernos como en los ciudadanos de la UE. Al respecto, vale la pena destacar dos hechos que dan cuenta del valor que tiene la Unión Europea para sus ciudadanos, quienes además no están dispuestos a ceder frente a los radicalismos.

Por un lado, la derrota de Norbert Hofer en las elecciones en Austria (2016); de Geert Wilders en Países Bajos y de Marie Le Penn Francia (2017), son un freno al ascenso de populismo de extrema derecha en toda Europa. En el caso de Francia, los partidos tradicionales se vieron rebasados por el movimiento *En Marche!* que en su momento se presentó como una alternativa ciudadana para frenar el ascenso de la ultraderecha. El triunfo de Macron, con su posición abiertamente pro-Unión Europea, significó mantener el camino abierto para continuar la construcción del proyecto de integración.

Por otra parte, las encuestas de Eurobarómetro revelan que se ha incrementado el interés y el apego de los ciudadanos hacia la UE: el 57% de los encuestados consideran que es bueno que su país sea miembro de la Unión y el 56% se dice interesado en los asuntos comunitarios. Si bien las opiniones varían de un país a otro sobre el apego hacia la UE, los ciudadanos consideran que debe haber mayor intervención de la UE en temas transnacionales como terrorismo (82%), protección de las fronteras exteriores del Espacio Schengen (71%) migración (74%) y medioambiente (64%). (Eurobarómetro, 2017).

Crisis migratoria y terrorismo

Tanto la Política Europea de Vecindad (PEV) como la Unión por el Mediterráneo¹ se impulsaron con el objetivo central impulsar la cooperación con los países cercanos (establecer el denominado “anillo de amigos”) con la finalidad de promover la paz y estabilidad en las zonas cercanas a la UE. Sin embargo, éstas se han visto claramente limitadas y rebasadas ante las crisis abiertas tras las Primaveras Árabes en África del Norte, la guerra en Siria y el permanente conflicto en Afganistán e Irak.

¹ La Unión por el Mediterráneo fue establecida en 2008 para reforzar la Asociación Euromediterránea (Euromed) que fue creada en 1995. Participan los 28 miembros de la UE, así como 15 países socios: Albania, Argelia, la Autoridad Nacional Palestina, Bosnia y Herzegovina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Mauritania, Mónaco, Montenegro, Siria, Túnez y Turquía.

La inestabilidad en Medio Oriente y el Norte de África, las presiones migratorias, la escalada terrorista dentro y fuera de las fronteras de la Unión y la ampliación de las redes criminales organizadas (tráficos de armas, personas, narcóticos, bienes culturales, piratería en el Cuerno de África) y el ascenso de las amenazas híbridas, configuran un escenario que la UE ha definido como de crisis e inestabilidad, frente a la que se ha determinado a actuar a través de diversos instrumentos: despliegue diplomático, multilateralismo y apoyo en el desarrollo de la gobernanza global; mejorar sus marcos de cooperación para garantizar la seguridad al interior de sus fronteras y el desarrollo de capacidades militares, lo que incluye ampliar su presencia en zonas en conflicto como África a través de misiones de estabilización y mayor cooperación con la OTAN (Unión Europea, 2016).

Dentro de la amplitud de la agenda de seguridad y defensa de la UE, la crisis migratoria y el terrorismo se han colocado como prioridad, en virtud de sus impactos en la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos. Ambos fenómenos responden a una dinámica transnacional y se han complejizado como resultado de la proliferación de redes ilícitas transnacionales; de las crisis humanitarias y económicas en Medio Oriente y África del Norte y de la proliferación de los grupos y redes del terrorismo internacional.

De acuerdo con datos del Parlamento Europeo (2017) en 2015 y 2016 se registraron más de 2.3 millones de cruces ilegales en las fronteras de la UE. La crisis migratoria ha generado grandes tensiones al interior de la UE como el cuestionamiento sobre las capacidades comunitarias de gestión de las fronteras exteriores a través de FRONTEX; las limitaciones sobre la política comunitaria de asilo (tan sólo en 2015 se recibieron 2.5 millones de solicitudes de este tipo); los debates sobre la protección de los derechos humanos de los refugiados *vis a vis* las consideraciones relacionadas con la seguridad del espacio europeo, que incluyeron el despliegue de las operaciones militares para frenar el flujo de refugiados a través del Mediterráneo; el cierre temporal en 2015 de algunas fronteras en Alemania, Austria, Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Hungría (que fue el primero en construir vallas y establecer una política de criminalización de los refugiados) y Holanda, con las consecuentes dudas sobre el Espacio Schengen de libre circulación de personas; los cuestionamientos sobre las débiles capacidades institucionales de Grecia para gestionar los flujos de los miles de refugiados que llegaban a la UE a través de sus fronteras; y las diferencias con Italia quien solicitaba considerar el problema de los refugiados en sus costas como un problema europeo, con responsabilidades comunitarias.

La UE ha sido cuestionada por la forma de enfrentar la crisis migratoria. En 2015 se aprobó la Agenda Europea de Migración y se establecieron “cuotas” para colocar a 120,000 refugiados desde Grecia e Italia a otros países miembros (con el voto en contra de Hungría, República Checa, Eslovaquia y Rumanía y la abstención de Finlandia), la mayoría de ellos en Alemania, Francia y España. El acuerdo con Turquía de 2016 sobre la “devolución de migrantes” a cambio de una compensación económica y beneficios para sus ciudadanos fue una respuesta

pragmática de la UE frente a la crisis, una forma de “contener” las presiones pero que pusieron en el centro de los cuestionamientos el compromiso de la UE con la protección de los derechos fundamentales de los refugiados.

La crisis migratoria y las percepciones sobre los gobiernos y las sociedades sobre éstos se alimentan del temor sobre la posible infiltración de terroristas a suelo europeo. Situación a la que hay que sumar la propia complejidad de las dinámicas del terrorismo contemporáneo que han afectado a los países de la UE.

En efecto, si bien no es un tema nuevo para los países europeos (recorde-mos por ejemplo los casos de ETA en España e IRA en Irlanda del Norte), los patrones de los ataques yihadistas en suelo europeo son muy diferentes a los de las organizaciones de corte nacional-independentista del siglo XX y, de hecho, han evolucionado desde los ataques de Madrid (11-M) y de Londres (7 y 21-J) organizados por células de Al-Qaeda, a los perpetrados en los últimos años reivindicados por el Estado Islámico (EI).

Las formas de ataque han cambiado: de Al Qaeda y sus blancos emblemáticos, con mayor planeación para los ataques, a EI con una proliferación de ataques que van desde los perfectamente organizados por células (como los del Bataclan en París de noviembre de 2015 o el concierto en Manchester en 2017; a los protagonizados por “lobos solitarios” (como los de Niza o Berlín en 2016 y Barcelona en 2017) o bien los inspirados en esta organización, resultado del llamado de al-Baghdadi a “emprender la lucha contra los infieles” utilizando todos los instrumentos posibles.

La dinámica terrorista en suelo de la UE en esta última década se caracteriza por la participación de jóvenes europeos (hijos de migrantes particularmente magrebíes, de segunda o tercera generación) que se han radicalizado e incorporado a las filas del EI. Esta situación pone en entredicho el propio modelo multicultural europeo y las políticas de cohesión social, en la medida en que estos jóvenes no se sienten integrados, ni identificados con los valores occidentales. El tema no es un asunto de pobreza, ya que algunos de ellos provienen de clases medias con acceso a la educación superior, sino de exclusión/integración a las sociedades y de radicalización (Chanona, 2015; Martín, 2017).

El reto no es menor, la Comisión Europea ha reconocido que tiene que implementar medidas específicas para estas comunidades y enfocarse en la radicalización de los jóvenes, elementos que se han consignado en los diversos planes de acción comunitaria contra esta amenaza, a la par de las mejoras en materia de cooperación en intercambio de inteligencia y reforzar las capacidades frente a estas organizaciones. A estos desafíos, se suma uno más: se calcula que alrededor de 2,500 de los 5,000 europeos que participan como “combatientes extranjeros” del EI en Irak y Siria pueden regresar a sus países como consecuencia de los triunfos territoriales que se han tenido contra esa organización durante 2017 (Parlamento Europeo, 2016; Janes, 2017). En cualquier escenario, los países miembros de la UE permanecen alertas frente a la posibilidad de nuevos ataques terroristas.

El gigante ruso y la guerra en Ucrania

La UE se encuentra ante la disyuntiva de qué hacer con Rusia. Su dependencia energética ha limitado –y condicionado– una respuesta mucho más severa frente a la intervención en Ucrania. Elemento al que sin duda hay que agregar el gran poderío militar ruso con su capacidad de disuasión frente a occidente. Tal y como lo ha caracterizado Kirchner (2010) este es un claro ejemplo de la lógica neorrealista de confianza-desconfianza (amistad-enemistad) entre dos actores internacionales.

Su interdependencia es clara: Rusia es el tercer socio comercial de la UE (con exportaciones principalmente de petróleo y gas), mientras que la UE es su primer socio comercial (con maquinaria, equipo de transporte, químicos, medicinas y productos agrícolas) y concentra alrededor del 75% de la Inversión Extranjera Directa (IED) en Rusia (Comisión Europea, 2017).

Las “guerras del gas” con los cortes del suministro a Ucrania en 2006 y 2009, encendieron las alarmas europeas sobre su vulnerabilidad frente a su dependencia de las importaciones de energía de Rusia. Las cifras ilustran de manera precisa el dilema frente a ese país: en 2015 alrededor del 54% del consumo energético de la Unión provenía del exterior (90% del petróleo crudo; 66% del gas natural; 42% del carbón y combustibles sólidos y 40% de uranio y otros combustibles nucleares) y de un número de proveedores limitado: Rusia (27.27%), Noruega (11.4%), Nigeria (8%) y Arabia Saudita (7.5%) en el caso del petróleo crudo; Rusia (29.4%), Noruega (25.9%) y Argelia (8.8%), en cuanto al gas natural y Rusia (25.8%), Colombia (21.3%) y Estados Unidos (14%) para combustibles sólidos (Eurostat, 2017). Las cifras dan cuenta del dominio ruso en el mercado energético europeo. Países como Bulgaria, Estonia, Finlandia, Eslovaquia, Letonia y Lituania son 100% dependientes de las importaciones del gas ruso. Mientras que la República Checa, Polonia, Eslovaquia y Hungría dependen fundamentalmente del suministro de petróleo ruso (Cambridge Econometrics, 2016).

Por ello, garantizar la seguridad energética se ha convertido en una de las prioridades comunitarias. La UE se ha planteado el desarrollo del mercado europeo de energía; la promoción de energías alternativas, la eficiencia energética y la descarbonización de las economías, para cumplir también con sus compromisos en materia de combate al cambio climático en el marco de la Agenda 2030 que incluye reducir en 40% sus emisiones de Gases Efecto Invernadero; aumentar a por lo menos 27% el consumo de energía renovable e incrementar su ahorro energético en 27 por ciento.

Desde las “guerras del gas”, las opiniones sobre la amenaza rusa se dividieron. Algunos países como Alemania apuestan por mantener la relación con ese país (apoyando los proyectos Nord Stream 1 y 2), mientras que los países de Europa del Este se muestran preocupados no sólo por la dependencia energética, sino también por la imposibilidad de avanzar en proyectos alternativos (como fue el caso del gasoducto Nabucco). Además, a la difícil relación con Rusia hay que

agregar la inestabilidad de sus socios africanos y del Medio Oriente, especialmente por la proliferación de grupos terroristas como Boko Haram en Nigeria.

Sin duda, el reposicionamiento geopolítico ruso ha sido visto con cautela por sus socios europeos. Desde el discurso de Vladimir Putin en la Conferencia de Munich de 2007, pasando por su rechazo a la expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) a los países de Europa del Este, hasta llegar a la guerra en Georgia, la invasión a Crimea y su apoyo al régimen de Al-Assad en el conflicto en Siria.

La Comisión y el Parlamento Europeo han sido críticos de la protección de los derechos humanos y la calidad de la democracia en Rusia. En 2007 la Presidencia de la UE se pronunció de manera crítica sobre la campaña electoral para el parlamento y en 2011 expresó sus preocupaciones en torno a las elecciones presidenciales.

En el caso específico de la crisis con Ucrania la UE ha optado por imponer “medidas restrictivas” (sanciones) diplomáticas y económicas,² así como por el impulso de esfuerzos diplomáticos, tal es el caso de Francia y Alemania que promovieron la firma de los Acuerdos de Minsk en 2015 para poner fin al conflicto. En marzo de 2016 el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE aprobó una serie de principios rectores para su relación con Rusia que incluyen: 1) la aplicación de los Acuerdos de Minsk como condición básica para cualquier cambio sustantivo en la relación; 2) consolidar las relaciones con los socios de Europa Oriental y de Asia Central; 3) consolidar la resiliencia de la UE (respecto a amenazas híbridas, dependencia energética y comunicación estratégica; 4) acordar compromisos selectivos con Rusia en temas de interés para la UE; y 5) respaldo a la sociedad civil rusa (Parlamento Europeo, 2017a).

Los niveles de interdependencia económica y energética han jugado claramente a favor de Rusia, país que ha respondido con sanciones a productos agrícolas, materias primas y alimentos. Ya de por sí compleja, la relación con Rusia ha generado divisiones entre los socios europeos. Por ejemplo, el desarrollo del Nord Stream 2 se ha colocado en el centro de los debates de la Comisión Europea. Impulsado de manera decidida por Alemania, con participación de Francia, Holanda y Austria, el proyecto de Gazprom ha sido cuestionado por Polonia y la

² Entre las sanciones destaca la cancelación de la Cumbre UE-Rusia de 2014, la suspensión de las negociaciones bilaterales sobre el nuevo acuerdo entre ambos actores y la exclusión rusa del Grupo de los 8. La UE impuso también medidas de inmovilización de bienes y prohibición de viajes a 149 ciudadanos y 38 entidades rusas; restricciones de las relaciones económicas con Crimea y Sebastopol (prohibiciones de: importación, prestación de servicios turísticos, de exportación de determinados bienes y tecnologías; así como limitación de inversiones) y sanciones a los intercambios (prohibición de exportación e importación de armas; prohibición de exportación de productos de uso dual –uso militar– limitación de relaciones entre las empresas) y restricciones a la cooperación económica (suspensión de nuevas operaciones de financiamiento del Banco Europeo de Inversiones, evaluación y suspensión de algunos programas de cooperación regional y bilateral). Al no cumplirse los compromisos sobre la aplicación de los Acuerdos de Minsk, las sanciones económicas se han prolongado hasta 2018. (Consejo Europeo, 2017).

propia Comisión Europea, por ser contrario al espíritu del desarrollo del mercado energético y mantener la dependencia hacia las importaciones rusas (Abellán, 2017). El proyecto, además, se da en un contexto en el que, en teoría, las relaciones se han reducido como resultado de la crisis ucraniana.

III. México y la Unión Europea

El Acuerdo Global ha significado ampliar los vínculos políticos y de cooperación entre México y la UE. Ambos se reconocen como socios con objetivos comunes y visiones compartidas sobre asuntos clave a nivel global como la promoción del multilateralismo, el compromiso con la agenda de combate al cambio climático, la protección y promoción de los Derechos Humanos y el respeto a los principios del Derecho Internacional.

La relación económica puede ser caracterizada como de claroscuros: entre 1999 y 2015 el comercio total creció en 235%. Sin embargo, para México la UE continúa siendo marginal representando el 8% del comercio exterior del país; mientras que para esta última, el comercio con México representa el 1.5% de su comercio exterior. En ese último año el comercio bilateral disminuyó 3.4% con relación al año anterior, lo que refleja las dificultades que se han vivido en tiempos de crisis (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2017).

Del lado mexicano es claro que se mantienen los límites de la política de diversificación comercial, en la medida en que el aparato productivo continúa fuertemente vinculado al mercado de Estados Unidos y aún hay mucho camino por recorrer en términos de conocer el mercado europeo y ampliar la presencia de las empresas mexicanas. De hecho, para incentivar la participación en el comercio bilateral de las pequeñas y medianas empresas, así como fomentar su competitividad, se pusieron en marcha el Proyecto de Facilitación del TLCUEM (PROTLCUEM) y el Programa de Competitividad e Innovación México-Unión Europea (PROCEL).

Por su parte, la IED europea en México, aporta el 37.8% de la IED total, lo que coloca a la UE como el segundo inversor en el país (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2017), con intereses en el sector financiero (con presencia de bancos como BBVA, Santander y HSBC), de telecomunicaciones (donde destaca la española Telefónica Movistar) la industria automotriz (BMW, Volkswagen, Fiat) y la cervecera (con la adquisición de Cuauhtémoc por parte de Heineken y de Grupo Modelo por InBev Abheuser).

La IED europea es considerada por el gobierno de México como una muestra del éxito del TLCUEM, sin embargo, las asociaciones empresariales mexicanas consideran que el acuerdo ha beneficiado fundamentalmente a las subsidiarias de las compañías europeas, beneficiando de manera tangencial a la industria nacional, en gran medida como consecuencia de la ausencia de una política de desarrollo nacional (Chanona, 2005).

Los diálogos sectoriales de Alto Nivel en materia de Derechos Humanos, Seguridad y Procuración de Justicia; Medio Ambiente-Cambio Climático; Ciencia y Tecnología; Educación Superior y Economía y Comercio promueven el acercamiento entre la UE y México, a través de acuerdos políticos y la puesta en marcha de programas sectoriales o temáticos que impulsan la relación y tienen beneficios para ambos socios. Destacan también los programas en el marco de Horizonte 2020 y las iniciativas para impulsar temas nuevos como, por ejemplo, la industria aeroespacial de gran potencial en México.

En este proceso, ha sido relevante la participación de la sociedad civil a través del Mecanismo de Diálogo Sociedad Civil México-Unión Europea y de su participación en otros espacios como los Seminarios de la Sociedad Civil México-UE en materia de Derechos Humanos. Estos mecanismos que fueron pioneros en su momento, han contribuido a fortalecer la participación social en los asuntos públicos y a que las relaciones entre México y la UE sean consideradas como un asunto que incorpora, e importa, a los diversos sectores en México y no únicamente a gobierno y empresarios. La amplitud de la agenda y el número de partes interesadas en ésta, refuerza la percepción en México de que la relación con la UE puede apoyar a que las demandas de la sociedad civil sean atendidas por el gobierno mexicano (Chanona, 2010).

Respecto a la agenda de promoción y protección de los Derechos Humanos, desde la UE se han expresado preocupaciones sobre los niveles de violencia en México, el tema de los desaparecidos y los asesinatos contra periodistas. La desaparición de los jóvenes de la Escuela rural Isidro Burgos en Ayotzinapa, Guerrero, fue condenada por el Parlamento Europeo, que exigió al gobierno de México investigar y aclarar los hechos. El Parlamento estableció una Misión Especial del Subcomité de Derechos Humanos que realizó una gira de trabajo a México en febrero de 2016. El tema de los derechos humanos no es un asunto menor para la UE, considerando además la cláusula democrática del Acuerdo Global, por lo que se ha dado un seguimiento a la situación en México y se ha fortalecido en diálogo en la materia.

Para cerrar este apartado es importante hacer referencia a la forma en que la UE y México se perciben mutuamente. En términos generales, las percepciones son buenas en el sentido de identificarse como socios en temas clave en el ámbito multilateral y como socios para los asuntos de interés común en el ámbito bilateral.

En 2008-2010 en el marco del proyecto de Excelencia Garnet “Gobernanza Global, Regionalización y Regulación: el Rol de la UE” financiado por la Comisión Europea, se llevó adelante el proyecto de investigación “La Imagen Externa de la UE como Actor Global”, en el que participamos realizando la investigación sobre México. El análisis incluyó seguimiento a la cobertura de prensa, entrevistas con miembros de la sociedad civil (académicos, representantes de la sociedad civil, empresarios y miembros del gobierno (parlamentarios y funcionarios públicos).

A grandes rasgos la investigación reveló que la UE es considerada como un proceso de integración exitoso y referente fundamental para los regionalismos a nivel internacional. Asimismo, los académicos identificaron las potencialidades del diálogo político y la cooperación para el desarrollo, particularmente en materia de inclusión social. Por su parte, la cobertura periodística daba cuenta de la consideración de la UE como una región prioritaria para México, centrandó su atención en temas de la agenda comercial bilateral, pero también en las posiciones de la UE en temas como terrorismo, seguridad, tráfico de drogas y medioambiente (Chanona, 2010).

En 2015 el Servicio de Instrumentos para Política Exterior de la Comisión Europea (FPI por sus siglas en inglés), encargó el estudio “Análisis de la percepción de la UE y las políticas exteriores de la UE”, que se llevó adelante en diez socios estratégicos y en el que participamos para el caso de México como expertos nacionales. El estudio incluyó seguimiento de prensa, encuesta electrónica (on line) y 17 entrevistas³ con resultados muy similares al ejercicio de 2005.

En el caso de la prensa, la cobertura se centró en los problemas que enfrenta la UE: crisis de los migrantes, crisis Griega (*Grexit*) y *Brexit*, desde una perspectiva crítica; en tanto que temas como el papel de la UE en materia de derechos humanos, el acuerdo nuclear con Irán y las relaciones con México reflejaron una perspectiva positiva. Tanto los resultados de la encuesta como los de las entrevistas dan cuenta de que para los mexicanos es deseable que, en el futuro, la UE juegue un papel de mayor liderazgo a nivel internacional, como contrapeso a Estados Unidos y reconociendo en ésta a un actor clave en temas como la promoción del desarrollo, la justicia social, la solidaridad y la sostenibilidad, superando a Estados Unidos. Un dato interesante es que la UE aparece también como muy atractiva en términos de cultura, intercambios educativos y estándares de vida. (PPMI, NCRE y NFG Research Group, 2015).

De esta forma, las percepciones de los mexicanos sobre la UE prácticamente se han mantenido. Ambos estudios, dan cuenta de que la UE es vista en México como un referente del Estado de Bienestar (hoy desgastado por la crisis), Derechos Humanos y como un líder en la promoción del desarrollo, el combate al cambio climático y el desarrollo científico-tecnológico. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en el caso de Estados Unidos, la UE es percibida más como un líder moral y como un “poder suave”, que como un actor con influencia determinante en los asuntos internacionales.

El reto, en cualquier caso, es implementar y comunicar de manera más eficiente las actividades de la UE en México en áreas como el desarrollo sostenible, los intercambios educativos y en ciencia y tecnología; así como los programas de cooperación.

³ Cuatro académicos/miembros de think tanks; 3 actores políticos, 2 líderes de medios de comunicación, 1 líder de la sociedad civil; 5 empresarios y 2 jóvenes.

IV. Pensando el futuro. Oportunidades para la relación México-Unión Europea

Es previsible que el eje franco-alemán mantenga el compromiso con la Unión Europea, reconociendo su valor histórico y frente al complejo entramado de relaciones que se han desarrollado a más de 50 años del inicio del proyecto de integración regional. La interdependencia económica, la libre circulación de la población, las facilidades para la educación y movilidad de los jóvenes en el marco comunitario; la integración de la infraestructura; el sentido de pertenencia al espacio europeo y el apego de la sociedad a sus valores esenciales como el respeto a los derechos humanos, las libertades fundamentales y el multilateralismo; dan cuenta de un proceso vigoroso y de largo alcance.

La prioridad inmediata para la UE será continuar atendiendo los asuntos más apremiantes de su agenda, tanto a nivel comunitario (avanzar en la recuperación económica, negociar el *Brexit*, encausar la crisis de los refugiados, combatir al terrorismo y atender el reto de los combatientes extranjeros que regresan a sus países de origen) como en cuanto a sus relaciones exteriores, manteniendo particular interés en el futuro de la relación con Rusia y en su papel frente a la inestabilidad en África y Medio Oriente. Las acciones de la UE en materia de política exterior y de seguridad y defensa responderán a los desafíos de las zonas cercanas y al combate a las amenazas híbridas a partir del desarrollo de nuevas capacidades. En este contexto, la relación con la OTAN continuará siendo estratégica. En la esfera económica, las relaciones con Asia Pacífico, particularmente con China, se han colocado también como prioridad en la agenda.

Por su parte, México enfrenta un panorama nacional en el que las elecciones de 2018 se centrarán en temas como la lucha contra la corrupción e impunidad; la inseguridad y la reducción de la violencia; así como el crecimiento económico y el bienestar social. En materia de política exterior, desde la elección de Donald Trump como Presidente de Estados Unidos, las relaciones con ese país han acaparado la atención tanto de los tomadores de decisiones como de la opinión pública y de la sociedad en general, resultado de las preocupaciones sobre el futuro de los migrantes indocumentados, los *dreamers*, el futuro del TLCAN y el muro fronterizo.

A este contexto hay que agregar la dinámica internacional caracterizada por los nuevos acuerdos comerciales como el Tratado de Asociación Transpacífico (TTP) y las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión entre la UE y Estados Unidos. Dinámicas que conviven con las tendencias proteccionistas y de cuestionamientos de la liberalización comercial y con el ascenso del polo económico en Asia Pacífico. El TTP y la Asociación Transatlántica tendrán un impacto directo en las negociaciones para la modernización del Acuerdo Global, mismas que para México se empatan con las del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

México tiene que aprovechar y explotar su condición de Socio Estratégico de la Unión, como un país clave por sus características geográficas que lo hacen único: su posición como el puente natural entre América del Norte y América del Sur; su liderazgo en la Alianza del Pacífico y su carácter bioceánico que lo colocan como un jugador importante en el futuro del Acuerdo Transpacífico (ya sin Estados Unidos); además de su condición de país líder para impulsar cooperación triangular con Centroamérica y el Caribe.

Además de la modernización del Acuerdo Global, identificamos dos áreas específicas de cooperación que se enmarcan en las prioridades de la UE, tanto a nivel global como regional (América Latina y el Caribe) y bilateral. Áreas que también son de oportunidad e interés para México: 1) los temas relacionados con política de drogas, seguridad, procuración de justicia y derechos humanos y 2) la agenda de medioambiente y desarrollo sostenible, incluyendo temas de combate al cambio climático y transición energética.

La Renegociación del Acuerdo Global

Considerando las transformaciones que cada uno de los socios ha tenido desde que se firmó el Acuerdo Global (ampliación de la UE, Tratado de Lisboa y nuevos retos para la integración/reformas políticas y económicas en México) y la necesidad de adecuar los referentes de la relación a los nuevos contextos de la globalización, México y la UE decidieron emprender una negociación para modernizar el Acuerdo Global.

El TLCUEM entre México y la UE ha cumplido en términos de la desgravación arancelaria (si bien aún está pendiente el tema de productos agrícolas que tendrán que ser considerados en la modernización del acuerdo), por lo que el enfoque se centra en potenciar el Tratado en términos de su competitividad e incluir temas como propiedad intelectual, comercio electrónico y contratación pública que también fueron incluidos en las negociaciones del TTP.

Dentro de las negociaciones llama la atención la propuesta, por parte de los europeos, de incluir los temas de desarrollo sostenible, lo que incluye estándares ambientales y las condiciones laborales (bajo la premisa del empleo digno). En consecuencia, la UE ha propuesto que el texto del Acuerdo incluya explícitamente el compromiso de las partes con las tres dimensiones del desarrollo sostenible (desarrollo económico, desarrollo social y protección medioambiental), su derecho para establecer las prioridades en sus agendas internas y para establecer estándares medioambientales (incluyendo los compromisos del Acuerdo de París) y laborales, incluyendo aspectos como la libertad sindical, el compromiso contra la explotación laboral infantil y salarios dignos (Unión Europea, 2017).

Se debe desplegar una estrategia bilateral entre México y la UE que visibilice las oportunidades para impulsar proyectos de desarrollo mutuo de intercambio comercial, y en donde más allá de los proyectos sociales y culturales, se amplíe el horizonte de las oportunidades entre las empresas mexicanas y europeas.

Falta mucho por hacer en materia de organización del intercambio entre empresas mexicanas y europeas, la contabilidad sobre las inversiones europeas en México es engañosa porque todavía se basa sobre inversiones específicas de empresas particulares europeas y no sobre mecanismos o marcos de promoción más agresivos que fortalezcan y profundicen la relación económica.

Para darle contenido a la relación como una “sociedad estratégica”, en la modernización del Acuerdo Global, se pueden afinar y fortalecer los programas de intercambio educativo y de ciencia y tecnología para potenciar las capacidades de los países participantes.

Mucho de lo que hace la UE en México no tiene suficiente difusión, por lo que una política más agresiva de comunicación podría demostrar que la relación es estrecha y se ha ampliado en causas y proyectos específicos. Por ello, será relevante un mecanismo específico al respecto.

Si se concreta la salida de Reino Unido de la UE, México tendrá que negociar una nueva fase de su relación bilateral con un país tan importante de Europa. En la medida en que la presencia de Reino Unido en México es amplia, es previsible que se busque mantener y profundizar la relación. En consecuencia, la salida del Reino Unido de la UE debe verse como una oportunidad.

En cuanto al ámbito de la cooperación bilateral, es importante recordar que en 2014 la UE adecuó sus marcos de cooperación internacional, con la finalidad de ajustarla al nuevo contexto global y hacerla más eficiente. La adecuación colocó a México como un país de renta media, por lo que se redefine la relación e implica una reducción de los recursos. Por lo tanto, cualquier escenario de cooperación entre México y la UE tiene que considerar las redefiniciones que la UE hizo a su política de cooperación internacional. En este caso, se trata de que los programas de cooperación sean más efectivos y eficientes, respondiendo a intereses específicos a partir de un esquema de “sociedad” (*partnership*) trascendiendo la lógica tradicional de países donadores y países receptores. En este caso, se espera además que México ocupe un papel relevante en materia de cooperación triangular para el desarrollo, en proyectos hacia Centroamérica y el Caribe.

Política de Drogas, Violencia y Procuración de Justicia

Si bien cada Estado miembro de la UE tiene libertad para plantear sus políticas de drogas y de combate a las organizaciones criminales, a nivel comunitario desde 2003 se adoptó el enfoque de reducción de daños y riesgos que trasciende las visiones prohibicionistas y de “mano dura”. La UE identifica que tiene un problema serio con el tráfico y consumo de estupefacientes y que su producción, especialmente la marihuana y las sintéticas, ha crecido al interior de sus fronteras. Especial interés está tomando la producción de los opioides sintéticos así como el incremento de su consumo (Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, 2017).

El modelo europeo de lucha contra las drogas se ha orientado a garantizar un “alto nivel de protección para las personas y sus sociedades” en materia de sa-

lud, bienestar y cohesión social (políticas de prevención, reducción del consumo y de los daños asociados a éste; así como recuperación de adicciones) y “un alto nivel de seguridad” a través del combate a la producción y tráfico de drogas ilícitas, el control de los precursores químicos y desarticulación de organizaciones internacionales a partir de una visión conjunta en la que se prioriza la cooperación regional e internacional sustentada en el principio de responsabilidades comunes (Comisión Europea, *apud.* Chanona, 2015).

Esta visión coincide con los debates que México y otros países latinoamericanos como Colombia y Guatemala han impulsado para replantear la “guerra contra las drogas”, por una “política de drogas” de carácter integral que incluya reducción de la violencia, seguridad ciudadana, prevención y rehabilitación de adicciones y combate a las organizaciones criminales. Ambas regiones se han comprometido a continuar trabajando a partir de las conclusiones de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el tema de las Drogas (UNGASS) de 2016.

México se ha posicionado como líder latinoamericano en el Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la UE. En la reunión de 2015 del Mecanismo, México presentó la postura de los latinoamericanos respecto a la política de drogas con una visión integral y progresista (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2015).

En este sentido, el país claramente tiene retos tanto en lo interno como para su política de cooperación en la materia. Por un lado, existe una brecha entre el discurso al exterior del país y las acciones implementadas. En consecuencia, es importante que la estrategia se rediseñe a favor de la reducción de la violencia, el fortalecimiento de las policías, el tratamiento diferenciado del combate a las organizaciones criminales de delincuencia organizada que la de la delincuencia común; y, por supuesto, la implementación de una política pública orienta a la prevención y la rehabilitación para el caso de los consumidores de drogas, con enfoque de salud pública.

Por otra parte, la cooperación internacional con la UE y los países de América Latina y el Caribe para el tema de la política de drogas es fundamental para el país. El enfoque europeo representa una alternativa a la visión prohibicionista de Estados Unidos que se centra fundamentalmente en la oferta de drogas y el combate a las organizaciones criminales. Considerando las particularidades del caso mexicano, hay oportunidades para ampliar la cooperación con la UE en materia de política de drogas y para fortalecer de las capacidades de seguridad y procuración de justicia. Cooperación que se da tanto en el ámbito birregional, como a través de mecanismos bilaterales.

A través del Comisión Nacional Contra las Adicciones (CONADIC), México participa en el Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas de Drogas (COPOLAD I y II), en actividades orientadas a la prevención y rehabilitación de adicciones. En el marco de CO-

POLAD también se han llevado a cabo seminarios y capacitación sobre cultivos alternativos, marcos regulatorios sobre el control de precursores químicos e intercambios sobre reformas en justicia penal y alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas (COPOLAD, 2017).

A pesar del discurso de avanzada por parte de los europeos, el análisis de los programas de cooperación de la UE con la región latinoamericana y caribeña, da cuenta de que sus prioridades se han centrado en los países productores de hoja de coca y cocaína (Perú, Colombia y Bolivia) en programas de reconversión de cultivos, observatorios de drogas, laboratorios de paz y control de precursores químicos (Chanona, 2015a)

A partir de esta consideración, México tiene que identificar aquellas áreas en donde se puede mejorar la cooperación con la UE en el marco de los mecanismos birregionales, por ejemplo: mejores prácticas e impulso a los programas de reconversión de cultivos (considerando que México es un importante productor de marihuana y heroína) y el control de los precursores químicos, que tiene que trabajarse desde la perspectiva transregional. Otra área de cooperación que ha tenido gran impulso en los años recientes y que requiere mantenerse y ampliarse es el intercambio de buenas prácticas y experiencias para fortalecer las instituciones policiales y de procuración de justicia.

Por otro lado, una vez que se han aprobado los cambios legislativos para permitir el uso del cannabis con fines médicos, México tiene que establecer un marco regulatorio (sobre su producción, características de los productos, niveles de tetrahidrocannabinol (THC), cadenas de suministro y administración de los productos) y fortalecer sus capacidades institucionales. El debate sobre la legalización de cannabis para fines lúdicos continúa abierto, al igual que el replanteamiento general de la política de drogas. Al respecto, un programa con la UE sobre el intercambio de experiencias y las mejores prácticas, contribuiría de manera decidida al impulso en México del enfoque de reducción de daños y riesgos, implementando medidas que ayuden de manera efectiva a prevenir y atender las adicciones desde una visión de salud pública y a separar la posesión de drogas de la política de combate a las organizaciones criminales.

Asimismo, México debe aprovechar el interés europeo por mantener y fortalecer mecanismos de cooperación de carácter transregional, para combatir de forma más eficiente los tráficos ilícitos de las drogas; incluyendo el control de precursores químicos; tal es el caso del Programa Ruta de la Cocaína que incluye a la UE-América Latina, el Caribe y África.

En el ámbito bilateral, en el marco del Diálogo de Alto Nivel sobre Seguridad y Procuración de Justicia, puede impulsarse una mayor colaboración para el fortalecimiento de las capacidades policiales y de intercambio de información para el combate a las amenazas particularmente con la Oficina Europea de Policía (Europol), la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y la Unidad de Cooperación Judicial de la UE (UE). (Domínguez y Velasco, 2015).

Cambio climático, energías alternativas y desarrollo social

En el último quinquenio, el tema del bienestar social y la protección al medioambiente se ha impulsado de forma decidida a nivel global, de la mano de las negociaciones internacionales de la Cumbre de Río+20 sobre Desarrollo Sostenible; el Acuerdo de París sobre Cambio Climático la Conferencia de Financiamiento al Desarrollo de Addis Abeba y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, en cuyo marco se adoptaron los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Una de las constantes de esos encuentros internacionales fue la importancia de replantear los referentes del bienestar hacia una visión integral y comprensiva (superando así las visiones minimalistas sobre metas de reducción de la pobreza vinculados a ingresos mínimos); así como nuevas consideraciones sobre el desarrollo sostenible y la seguridad climática.

Desde la década de 1990 la UE se ha proyectado como una región comprometida con la agenda del bienestar, el desarrollo sostenible y el combate al cambio climático. Así, por ejemplo, la promoción de la cohesión social se convirtió en un eje central de las relaciones con América Latina desde la Cumbre de Guadalajara de 2004.

La cohesión social, la sostenibilidad ambiental; mitigación y adaptación para el cambio climático, crecimiento económico ambientalmente sustentable y energía y el desarrollo de energías alternativas se ubican dentro de los temas prioritarios de la Asociación Estratégica México-UE. En el *Country Strategy Paper 2007-2013* la UE hizo referencia a la degradación ambiental y centra su interés en la cooperación para el crecimiento de la economía ambientalmente sustentable como uno de los sectores focales de la cooperación (Comisión Europea, 2007).

México es beneficiario del Fondo de Inversión de América Latina de la UE (LAIF, por sus siglas en inglés). De acuerdo con el informe de 2016, entre 2012 y 2014 se aprobaron 23 millones de euros para cuatro proyectos relacionados con casas ecológicas, mejoras en las fuentes de agua y mitigación y adaptación al cambio climático en el sector rural (LAIF, 2016).

Destacan asimismo los programas de cooperación bilateral, por ejemplo lo que se mantienen con Alemania en el marco de la Red GIRE SOL *Esfuerzos locales, impactos globales* (2009) sobre el programa de cooperación para la gestión de residuos sólidos y *Desarrollo con Energía. Proyectos de la cooperación entre México y Alemania* (2013) sobre eficiencia energética y desarrollo de energías alternativas. (Ivanova, Bermúdez, Chanona, *et.al.* 2015:252)

Hay que fortalecer el Diálogo Político Sectorial en Medio Ambiente y Cambio Climático. Se ha explorado por ejemplo, la posibilidad de establecer en el país un sistema similar al Sistema Europeo de Comercio de Emisiones, pero se debe trabajar en programas específicos con los gobiernos locales que den mejores resultados.

Otra área de oportunidad está en el contexto de la cooperación entre las economías del G-7 más Brasil, India, China, Corea del Sur y México como

economías emergentes, respecto a los compromisos sobre el desarrollo de energías alternativas y medidas de eficiencia energética a través de la *Partnership for Energy Efficiency Cooperation*.

El desarrollo sostenible y las energías alternativas son temas clave para la UE, por lo que son considerados dentro de los nuevos enfoques de cooperación internacional. Nuevamente México debe aprovechar este nicho de oportunidad a partir de una estrategia en la que combine, por un lado, instrumentos de carácter binacional con la finalidad de atender las prioridades del país (en temas como la reducción de las emisiones de gases efecto invernadero con proyectos de captura de carbono o de desarrollo de energías limpias) y, por otro lado, ser líder en materia de cooperación triangular para el desarrollo hacia los países de Centroamérica (ya sea a partir de un marco en el que se participe con la UE o bien, potenciado sus relaciones bilaterales con socios estratégicos como Alemania)

El sector energético es sin duda uno de los más atractivos para la relación. La reforma energética en México y la apertura del sector a las inversiones privadas ha sido vista como una oportunidad para los europeos. México tiene un gran potencial para el desarrollo de energías alternativas, por lo que los socios europeos esperan ampliar su participación en el país, para lo cual insisten en la importancia de los marcos regulatorios y de competencia. En el caso de las energías alternativas

V. Conclusiones

México y la UE mantienen una relación sustentada en el respeto mutuo y en el reconocimiento de su asociación estratégica. A pesar de los momentos de relativo estancamiento en el área económica-comercial, las relaciones se han ampliado en diversos ámbitos y se han generado intereses compartidos en temas específicos como es la promoción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para México la relación con la UE debe ser vista como estratégica, en la búsqueda de contrapesos frente a la absorbente relación con Estados Unidos.

El desafío es trascender la narrativa sobre el valor de la relación con la UE y poner en marcha una estrategia para identificar los diversos nichos para el diálogo político y la cooperación, tanto a nivel bilateral (México-Unión Europea) como birregional (CELAC-UE) y con países estratégicos de la UE, como, Alemania, Francia, Países Bajos, España y Portugal. Relación que, por cierto, debe trascender el tradicional objetivo de la “diversificación” de las relaciones comerciales de México.

En estos días México necesita retomar su política exterior como una política que potencie el desarrollo del país y que además lo coloque como un líder global en asuntos como el combate al cambio climático, la búsqueda de la paz y la seguridad a través del desarme y la no proliferación y la resolución de los conflictos a través de medios diplomáticos y en el marco del multilateralismo. Pero

eso únicamente será posible a partir de una estrategia coherente entre política interior y exterior, que considere además los nuevos retos de la globalización y las oportunidades que se abren en cuanto a los nuevos actores.

Otra tarea pendiente es potenciar la participación y el involucramiento de los gobiernos estatales en cuanto a sus relaciones con sus contrapartes europeas. La para-diplomacia toma un papel más relevante considerando las potencialidades que a nivel local se tienen para actuar en temas como el desarrollo sostenible, los programas de adaptación y mitigación contra el cambio climático y la agenda de seguridad como el fortalecimiento de las capacidades municipales y estatales en materia policial, protección de las mujeres y mejores prácticas de procuración de justicia.

VI. Bibliografía

- Abellán, L. (2017, 27 de junio). Alemania choca con la UE por el gasoducto ruso Nord Stream 2, *El País*, España. <https://elpais.com/internacional/2017/06/26/actualidad/1498503719_560047.html>. Consultado el 1 de julio de 2017.
- Cambridge Econometrics. (2016). A Study on Oil Dependency in the EU. A report for Transport and Environment. Cambridge: Reino Unido.
- Chanona, A. (2005). La Unión Europea frente a los nuevos retos de la globalización. *Metapolítica*, num. 43, vol. 9. México.
- _____ (2010). So far, so close?. “Mexico’s view of the EU”. En: Lucarelli, S. y Fioramonti, R. The External Perceptions of the European Union as a Global Actor. Reino Unido: Routledge.
- _____ (2015). La Comunidad de Seguridad de América del Norte. Una Perspectiva Comparada con la Unión Europea. México: UNAM. Primera Edición Electrónica revisada y actualizada. <<http://www.librosoa.unam.mx/handle/123456789/385>>
- _____ (2015a). “The European Union and Latin America: Facing the Drug-Trafficking Challenge”. En: ROY J. A new Atlantic Community: The European Union, The US and Latin America. Miami: Miami-Florida European Union Center/Jean Monnet Chair.
- Domínguez, R. y Velasco P. M. (2015). Estudio. La Actualización del “Acuerdo Global” Unión Europea-México. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Comisión Europea (2007). Country Strategy Paper 2007-2013. Bruselas: Comisión Europea. <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/csp-mexico-2007-2013_en.pdf>
- _____ omisión Europea (2017). Trade. Countries and Regions, Russia. Sitio web oficial de la Comisión Europea. <<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/>> . Consultado el 2 de julio de 2017.

- Consejo Europeo. (2017). Medidas restrictivas de la UE en respuesta a la crisis de Ucrania. Bruselas: Consejo Europeo. <<http://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/ukraine-crisis/>>. Consultado el 2 de julio de 2017
- COPOLAD (2017). Sitio web oficial del Programa de Cooperación entre América Latina, El Caribe y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas. <<http://copolad.eu/es>>
- Dinan, D., Nugent, N. y Paterson W. (Eds.) (2017). *The European Union in Crisis*. Reino Unido: Palgrave.
- EUROBAROMETRO. (2017). Eurobarometro 87.1. Dos años de hasta las elecciones europeas de 2019. Bruselas: Parlamento Europeo.
- EUROSTAT. (2017). Main origin of primary energy imports, EU-28, 2005-2015. Bruselas: Unión Europea. <[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Main_origin_of_primary_energy_imports_EU-28_2005-2015_\(%25_of_extra_EU-28_imports\)_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Main_origin_of_primary_energy_imports_EU-28_2005-2015_(%25_of_extra_EU-28_imports)_YB17.png)> Consultado el 3 de julio de 2017.
- García, O. (2016). *Los partidos etnonacional populistas: Una explicación para entender su comportamiento electoral en las democracias europeas contemporáneas*. Tesis de Doctorado. México: UNAM.
- Ivanova A., Bermúdez, S., Chanona, A., *et.al.* (2015). “Desarrollo Regional y Mitigación”. En: Gay C. y Rueda, C. (coords.) *Reporte Mexicano de Cambio Climático. Emisiones y Mtigación de Gases Efecto Invernadero. Grupo III, Libro 3*. México: UNAM.
- Janes. (2017). Islamic State returnees pose threat to Europe. <http://www.janes.com/images/assets/032/69032/Islamic_State_returnees_pose_threat_to_Europe.pdf>
- Kirchner , E. (2010). European Energy Security Co-operation: Between Amity and Enmity. *Journal of Common Market Studies*. vol 48: 4, pp. 859-880.
- Ignazi, P. (2003). *Extreme Right Parties in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Martín Pérez, I. (2017, 12 de junio). El nuevo perfil de los terroristas que atacan en Europa. *El Tiempo*. <<http://www.eltiempo.com/mundo/europa/perfil-de-los-terroristas-en-los-ultimos-ataques-en-europa-97858>>
- May, T. (2017, 17 de febrero). We have voted to leave the EU, but not Europe. *Le Figaro*.
- New York Times (2016, 4 de diciembre). Europe’s Rising Far Right: A Guide to the Most Prominent Parties. New York Times. <<https://www.nytimes.com/interactive/2016/world/europe/europe-far-right-political-parties-listy.html>>. Consultado el 30 de junio de 2017.
- Observatorio Europeo de las Toxicomanías (2017). *Informe Europeo sobre Drogas. Tendencias y Novedades 2017*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Torres, A. (2016, 30 de mayo). La nueva extrema derecha europea: populismo antiinmigrante que cala entre la población obrera y la mujer. Público. España.

- Parlamento Europeo. (2014). Resultados de las elecciones europeas de 2014. Página web oficial del Parlamento Europeo. <<http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/es/election-results-2014.html>> . Consultado el 30 de junio de 2017.
- _____ (2016). Briefing. Foreign fighters – Member State responses and EU action <<http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-579080-Foreign-fighters-rev-FINAL.pdf>>. Consultado el 30 de junio de 2017.
- _____ (2017, 14 de julio). Cifras de la crisis migratoria. Página web oficial del Parlamento Europeo. <<http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170629STO78630/cifras-de-la-crisis-migratoria>>. Consultado el 28 de agosto de 2017.
- _____ (2017a). Rusia. Fichas Técnicas sobre la Unión Europea. Bruselas: Parlamento Europeo. <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.6.3.html>. Consultado el 2 de julio de 2017.
- Pérez C. y Yarnoz C. (2015, 7 de julio) Francia y la Comisión Europea se movilizan para evitar el ‘Grexit’. *El País*. Madrid, España.
- PPMI, NCRE y NFG Research Group (2015). Analysis of the Perception of the EU and EU’s Policies Abroad. Final Report. Bruselas. <http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/showcases/eu_perceptions_study_final_report.pdf>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2015, 12 de febrero). México participó en la reunión de Alto Nivel del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas CELAC-UE. *Comunicado de Prensa*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- _____ (2017) [Misión de México ante la Unión Europea, Embajada de México ante el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo]. Relaciones Comerciales entre México y la UE. <<https://embamex.sre.gob.mx/belgica/index.php/es/relmex/relue?id=232>>.
- UNIÓN EUROPEA. (2016). Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Bruselas: Unión Europea.
- _____ (2017). EU-Mexico Free Trade Agreement EU TEXTUAL PROPOSAL Chapter on Trade and Sustainable Development. Buselas: Unión Europea. Versión abril 2017. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/may/tradoc_155528.pdf>