

**Tercera Sesión****LA GOBERNANZA DE LAS RELACIONES ENTRE
AMÉRICA LATINA Y EUROPA****La Unión Europea y las relaciones con México y el Mercosur****Inauguración**

El 13 de diciembre de 2022 se celebró la tercera sesión del ciclo de webinars sobre la gobernanza de las relaciones entre América Latina y Europa, organizado por la Fundación Carolina y el World International Studies Committee (WISC). Andrea Ribeiro Hoffman, de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, quien ejerció de moderadora, abrió el seminario presentando a las y los ponentes y cediendo la palabra a Lorena Ruano, profesora de Relaciones Internacionales en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de México e investigadora visitante de la Fundación Carolina.

En su intervención, Ruano se centró en el análisis de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y México. Este, recordó, es el país latinoamericano con el que la UE mantiene relaciones institucionalizadas desde hace más tiempo. Dicha institucionalización se inició a principios de los años 2000, tras la firma del Acuerdo Global (AG, suscrito en 1997) y continuó en 2007, sumando a Brasil como socio estratégico. Este vínculo se ha visto reflejado en múltiples foros multilaterales como el G-20, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSONU), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), así como en las relaciones bilaterales con Estados miembros de la UE.

En el análisis de los vínculos institucionales entre México y la UE, comentó Ruano, se pueden identificar tres jerarquías que nutren su gobernanza. En el primer nivel, el más político, se encuentran las relaciones entre actores como la Presidencia de México y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), con la Dirección General de Relaciones Exteriores de la UE (DG Relex), el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el Consejo de la UE y la Presidencia de la Comisión Europea. En segundo lugar, se ubican las relaciones que se establecen entre los ministerios o las instituciones reguladoras, como la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), o el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INEEC), con la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea o la Dirección General de Medio Ambiente. Por último, en el tercer nivel se producen las relaciones entre el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (CONACYT), con la Dirección General de Investigación y la de Educación y Cultura de la Comisión Europea.





Al margen de este plano institucional, no cabe olvidar las relaciones que se dan en los ámbitos del sector privado, comercial, o de la sociedad civil, y que ilustran los negocios entre empresas privadas e inversionistas; los vínculos entre organizaciones que defienden los derechos humanos o el medio ambiente, y los lazos de cooperación científica y tecnológica generados por medio de universidades, asociaciones académicas y de estudiantes. Además, por encima de todo este esquema, se encuentra la estructura general de entidades internacionales en las que se ubican Naciones Unidas, la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) o el marco de relaciones UE-CELAC.

El distanciamiento entre ideas e instituciones

Una vez fijado tal panorama, el análisis de Ruano acudió al marco teórico del neo-institucionalismo, agregando una perspectiva histórica, y contrastando posteriormente dicho enfoque con el que aporta el peso de las ideas. De este modo, señaló, cuando las instituciones formalizan un acuerdo, a menudo congelan la visión o estructura de poder del momento de su creación, que luego es difícil modificar. Más aún, conforme se suman actores y se crean sub-sistemas institucionales, las transformaciones se hacen todavía más complicadas y, cuando un cambio ocurre, suele ser marginal, y no modifica el núcleo del acuerdo. No obstante, hay que tener en cuenta el concepto del “punto de quiebre” o “*critical juncture*”, procedente de las ideas que se generan sociológicamente en determinados contextos y que condicionan las acciones de los actores y su interpretación de la realidad. Las ideas, en este sentido, favorecen o bloquean comportamientos y contribuyen a la definición de objetivos institucionales.

2

Según este doble plano, en las relaciones UE-México se constata un distanciamiento entre ideas e instituciones; tal distanciamiento se entiende mejor revisando el desarrollo y fases de su relación. En los años noventa dominaban las ideas liberales ligadas a las negociaciones del AG, de apoyo al libre comercio, los mercados abiertos, la defensa de los derechos humanos, la democracia y el anhelo internacional de una gobernanza más densa. En aquel momento, los actores estatales mexicanos estaban representados por la Presidencia, el SECOFI y el Senado, y los actores no estatales lo constituían ante todo los empresarios mexicanos, que con el Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM), impulsaron el aspecto comercial del AG.

Por su parte, en la década de los años 2000, se expandió la red de actores y temáticas. En esos tiempos la vista estaba puesta sobre todo en el comercio y las inversiones, pero la ciencia, la tecnología, la seguridad, así como el medio ambiente y el cambio climático cobraron importancia. En consecuencia, se promovieron reuniones interparlamentarias y con especialistas a fin de institucionalizar diálogos anuales. A este respecto, se respaldó la cooperación científica y tecnología entre el CONACYT y la Dirección General de





Investigación de la Comisión, incorporando a universidades y académicos como beneficiarios principales. También hubo avances en materia de seguridad y derechos humanos, si bien la colaboración empeoró a partir de 2007, cuando en México se empieza a incrementar la presencia del ejército para preservar la seguridad pública ante el aumento de la violencia, y el país rechaza el escrutinio civil e internacional.

En la década de los años 2010, los diálogos de la asociación estratégica definen una red más amplia y compleja, y las relaciones en asuntos de medio ambiente y cambio climático parecen consolidarse: en México, instituciones como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) o el INECC adquieren mayor relevancia, mientras que, del lado europeo, la Comisión, el Parlamento, y las agencias de cooperación de los Estados miembros refuerzan sus agendas verdes.

No obstante, conforme avanza la década, se experimenta un auge de fenómenos como el militarismo, el proteccionismo, o el nacionalismo. Y ya en 2018, la llegada a la Presidencia de André Manuel López Obrador (AMLO) lleva a las instituciones mexicanas a un cambio de ideas. Las inversiones relacionadas con la energía y los problemas asociados al cambio climático se ven afectados por el creciente estatismo del sector energético y, de hecho, los asuntos de medio ambiente dejan de ser una prioridad, al punto de que el INECC desaparece (a este respecto, las disputas inversionistas del sector energético terminarán en los tribunales internacionales). Además, los temas de seguridad, democracia y derechos humanos generan cada vez mayores tensiones en el plano doméstico (entre periodistas, mujeres y militares). A su vez, han ido emergiendo problemáticas similares en materia de ciencia y tecnología. En cuanto a sus relaciones con la UE, la pandemia, además de provocar recortes presupuestarios, impidió que el presidente pudiese viajar, a lo que se agregó el estancamiento de la CELAC desde 2016 y el consecuente enfriamiento hacia la UE. Por lo demás, del lado de la UE, a partir de la segunda mitad de la década de 2010 fueron surgiendo otras prioridades: la crisis de los refugiados sirios, la gestión del Brexit, la pandemia, la guerra en Ucrania, etc.

3

En este contexto se fue produciendo un desfase creciente entre ideas e instituciones que llega hasta la actualidad. Se han cancelado así los diálogos sectoriales y las cumbres, dificultando el avance de la cooperación. Y la ratificación del AG modernizado UE-México, que formaliza su relación en el terreno de foros como la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible o la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, todavía no se ha suscrito.



**Lorena Ruano**

Quizá el relanzamiento de las relaciones entre la UE y América Latina en la presidencia española del Consejo de la UE pueda servir para recuperar los vínculos institucionales con México

Con todo, aun en dicha situación, cabe distinguir entre formas de interacción verticales y horizontales. La dimensión vertical alude a las relaciones bilaterales en el marco de esquemas institucionales globales y regionales; en este ámbito se constata la desactivación de la relación UE-CELAC desde 2015. Por su parte, en la dimensión horizontal, en donde se producen las relaciones entre México y los Estados miembros de la UE, países como de España, Alemania y Francia mantienen sus vínculos con México, aun con alternando momento de mayor o menor intensidad. En este terreno, la SRE, más que la Presidencia mexicana, centraliza los contactos; en todo caso, entidades de la UE, como la Comisión y el Consejo siguen siendo determinantes, ante todo en términos de financiación.

El resultado es que la cooperación es cada vez más difícil, aunque no todo está perdido. En consideración con la *path-dependence*, las instituciones del AG siguen ahí, aunque vacías de sentido y cometido. La capacidad de proveer bienes colectivos ha decaído, así como la cantidad y la variedad de diálogos entre la UE y México. Pero quizá, concluyó Ruano, el relanzamiento de las relaciones entre la UE y América Latina en el marco de la presidencia española del Consejo de la UE pueda servir para recuperar los vínculos institucionales con México.

Las relaciones Unión Europea-Mercosur

Sebastián Santander, profesor de la Universidad de Lieja, presentó a continuación un estado de la cuestión en torno a la relación entre la UE y Mercosur, a partir de un análisis teórico y empírico. El ponente planteó varias preguntas clave, relativas a porqué la UE y Mercosur interactúan entre sí; de qué manera las relaciones interregionales contribuyen a la gobernanza mundial; o cuáles serían los ganadores y perdedores en los esquemas de relación birregional. Santander también abordó la cuestión sobre el futuro del acuerdo entre la UE y Mercosur, en un momento de cierta oposición de algunos países a su parte comercial.

El ponente acudió a distintos paradigmas que estudian el interregionalismo. Desde una interpretación teórica, las relaciones interregionales UE-Mercosur pueden explicarse en gran medida en clave de rivalidad económica por el acceso o el control de los mercados mundiales. Según esta interpretación, el interregionalismo sirve para que tanto la UE y como los países del Mercosur fortalezcan sus posiciones en el ámbito internacional y limiten el alcance de otras potencias. Para respaldar esta hipótesis cabe recordar el incremento de la presencia de China en la región. Sin embargo, también hay factores internos que obstaculizan las relaciones UE-Mercosur, de modo que la asertividad del país asiático quizá no represente un incentivo tan potente como para superar las críticas hacia la parte económica del acuerdo.

Otra clave, en términos teóricos, se encuentra en el componente valorativo de la asociación. El acuerdo UE-Mercosur establece una serie de principios que exige a sus países mantener relaciones basadas en normas y reglas comunes, lo que responde a un programa multilateral que se proyecta hacia el sistema de la gobernanza global. El acuerdo se hace así eco de una serie de compromisos como el Acuerdo de París de 2015. Tales mecanismos pueden leerse como una visión en favor de un orden internacional multilateral. No obstante, su influencia es limitada, puesto que los compromisos no comerciales forman a menudo parte de una diplomacia declarativa sin efectos vinculantes.

5

El anterior punto se abre al análisis empírico del acuerdo. Y es que el actual contexto de fragmentación y policrisis, sumado a la fragilidad de los mecanismos de la cooperación internacional, genera dudas sobre la capacidad efectiva que el acuerdo UE-Mercosur pueda tener en la gobernanza mundial. Sin duda, la UE ha contribuido al fortalecimiento de las organizaciones regionales. Así lo confirma el Mercosur que se ha beneficiado a lo largo de los años del apoyo institucional, técnico y financiero europeo. Además, la relación interregional con la UE ha funcionado de “pegamento” para el Mercosur cuando países como Argentina vivieron momentos difíciles en los años 2000. No obstante, en términos institucionales, el impacto de la relación interregional con la UE ha sido modesto y no se constata que el Mercosur haya desarrollado una identidad o la institucionalidad efectiva.

**Sebastián Santander**

La perspectiva de futuro de la relación UE y Mercosur se debate entre la creciente oposición a la parte comercial del acuerdo, y la ventana de oportunidad que puede suponer 2023



Retomando el análisis económico, pero ahora desde un prisma empírico, Santander indicó que si bien la relación UE-Mercosur promueve un enfoque de apertura económica, libre comercio, emprendimiento privado y liberalización de las inversiones, esta visión se encuentra actualmente en cuestión entre la opinión pública. Ello sin mencionar cómo su estructura de intercambio comercial sigue organizada en torno a un modelo centro-periferia, en el que las economías del Mercosur exportan al mercado europeo productos primarios o agropecuarios, mientras que la UE vende bienes manufacturados, productos farmacéuticos y productos financieros. De este modo, el futuro del acuerdo se anuncia incierto. Los grupos que se oponían a él se han radicalizado, han crecido y se han extendido a otros actores (lobbies agropecuarios, movimientos sociales, ONG, sindicatos, organizaciones de vigilancia ciudadana), y están actuando para frenar su ratificación en algunos países europeos como Francia, Bélgica o Irlanda. A ello se agrega el peso político del factor que más une a los opositores: su impacto ambiental.

Finalmente, subrayó Santander, hay que mencionar la actual falta de cohesión entre los partidarios del acuerdo. Las propuestas para afrontar la problemática del medio ambiente —de inclusión de un protocolo adicional sobre la materia en el acuerdo, o bien adoptando su pilar comercial en el Parlamento Europeo, para que este entre en vigor sin necesidad de que pase por la aprobación de los 27 parlamentos nacionales en la UE— se ha encontrado con la oposición de varios Estados; así las cosas, la ratificación del acuerdo se encuentra en una situación de estancamiento.

6

Ahora bien, con Lula de regreso a la Presidencia de Brasil, se abre un nuevo escenario que además puede integrar la agenda verde que este país pretende reflejar en su política exterior. Ciertamente, el presidente brasileño ha mencionado la intención de reabrir las negociaciones sobre la parte comercial del acuerdo para establecer condiciones más favorables a los intereses industriales de Brasil y de la región. Con todo, se trata de una oportunidad para avanzar en el acuerdo UE-Mercosur, a la que se une la presidencia española del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2023.

Relatoría redactada por Lorena Ruano, Nuria Rodríguez y Yannah Winkler

Fundación Carolina





Video de la sesión

<https://www.youtube.com/watch?v=Bm5YoiIXkWA>

