

ENTRE LA RETÓRICA
Y LA REALIDAD:
EL ACUERDO GLOBAL
MÉXICO-UNIÓN EUROPA
MODERNIZADO

MTRA. NORMA ALICIA
CASTAÑEDA BUSTAMANTE

Entre la retórica y la realidad: El Acuerdo Global México-Unión Europea modernizado

Mtra. Norma Alicia Castañeda Bustamante

Octubre 2025

I. Introducción

El Acuerdo Global entre México y la Unión Europea —firmado en 2000 y en vigor desde 2001— fue concebido como una alianza integral basada en tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio. Este marco pionero posicionó a México como el primer país latinoamericano en firmar un tratado de esta naturaleza con la Unión Europea (UE), abriendo un espacio para diversificar su política exterior, reducir la dependencia estructural del mercado estadounidense y fortalecer su integración en las cadenas globales de valor. Sin embargo, más de dos décadas después, el balance evidencia una relación asimétrica y de bajo impacto real, donde las promesas de cooperación y convergencia estratégica no se han materializado suficientemente, ni por México ni por la UE.

El pilar comercial: una relación con potencial subutilizado

El componente comercial del acuerdo ha permitido un crecimiento constante en el intercambio bilateral, pero sin modificar la estructura desigual del comercio. México continúa exportando principalmente manufacturas de mediana complejidad —vehículos, autopartes, maquinaria y equipos eléctricos—, mientras que la Unión Europea mantiene una oferta de bienes con alto valor agregado, como maquinaria pesada, productos farmacéuticos, químicos especializados y dispositivos médicos (SRE, 2023). Esta disparidad se refleja en una balanza comercial estructuralmente deficitaria para México, donde las importaciones europeas llegan a duplicar o triplicar el valor de las exportaciones mexicanas.

A ello se suma una dependencia tecnológica que limita la autonomía productiva: las industrias automotriz, aeroespacial y farmacéutica mexicanas dependen de insumos, maquinaria y procesos de origen europeo. Aunque la UE es el segundo socio comercial y principal inversionista extranjero en México, la mayor parte de esa inversión se orienta a producir en territorio mexicano para abastecer el mercado norteamericano, no para fortalecer el intercambio directo con Europa (Consilium, 2024). Esta dinámica ha perpetuado una relación económica complementaria, pero no transformadora.

El pilar del diálogo político: una agenda estancada

El diálogo político, concebido como uno de los pilares fundamentales del Acuerdo Global, ha perdido dinamismo y relevancia estratégica. En teoría, debía servir para alinear posiciones en temas de gobernanza democrática, derechos humanos, política multilateral y seguridad internacional. No obstante, en la práctica, las reuniones birregionales se han limitado a declaraciones diplomáticas y comunicados conjuntos, carentes de mecanismos de seguimiento ni metas verificables.

La falta de institucionalización efectiva de los foros políticos ha impedido que el diálogo trascienda el nivel retórico. Mientras México ha mostrado una política exterior fluctuante y centrada en la no intervención, la Unión Europea ha mantenido una diplomacia fragmentada, más reactiva que proactiva respecto a América Latina (AL). La ausencia de una visión compartida frente a desafíos globales —como el cambio climático, la crisis migratoria o la transformación energética— ha reducido la relevancia del diálogo político, convirtiéndolo en un ejercicio simbólico más que en una herramienta de concertación estratégica.

El pilar de la cooperación: dispersión y bajo impacto

La cooperación birregional se ha concentrado en áreas como derechos humanos, género, cambio climático y desarrollo sostenible. Sin embargo, los programas implementados por la UE han tenido un alcance limitado y fragmentado, con proyectos de corto plazo y escaso impacto estructural. La falta de coordinación entre los mecanismos de cooperación europeos y las prioridades nacionales mexicanas ha debilitado los resultados esperados en materia de innovación tecnológica, fortalecimiento institucional y reducción de desigualdades.

Por su parte, México tampoco ha aprovechado plenamente las oportunidades de cooperación científica y educativa que ofrece la UE, como *Horizon Europe* o *Erasmus+*, debido a la falta de políticas públicas orientadas a la vinculación académica internacional. En conjunto, el pilar de cooperación refleja una relación más testimonial que estratégica, sin un enfoque de largo plazo que potencie el desarrollo compartido.

Estado actual del Acuerdo Global Modernizado

Tras siete años de negociaciones formales (2016-2020), México y la Unión Europea concluyeron los trabajos técnicos del Acuerdo Global Modernizado (AGM), concebido para sustituir al tratado original vigente desde 2000. Este nuevo marco amplía los compromisos en materia de comercio, inversión, sostenibilidad, energía y cooperación digital, consolidando en teoría una relación más amplia y contemporánea. En el ámbito europeo, el proceso institucional ha avanzado de manera sostenida: el Parlamento Europeo aprobó en abril de 2023 las disposiciones generales para su ratificación, y el 3 de septiembre de 2025 la Comisión Europea (CE) adoptó las propuestas de decisión del Consejo relativas a la firma y celebración del AGM, así como de un Acuerdo Comercial Interino (ATI) que permitiría su aplicación parcial mientras culmina el proceso legislativo (Comisión Europea, 2025).

No obstante, la entrada en vigor definitiva sigue pendiente: en la Unión Europea, donde aún se requiere la aprobación formal del Consejo y, en su caso, de algunos parlamentos nacionales; y en México, donde el Senado de la República no ha concluido el procedimiento de ratificación. Este estancamiento refleja los desafíos políticos y administrativos de ambas partes: por un lado, la complejidad del sistema institucional europeo, y por otro, la falta de prioridad del acuerdo dentro de la agenda legislativa mexicana. En conjunto, la modernización del Acuerdo Global sigue siendo una promesa diplomática de alto valor estratégico, pero aún sin concreción efectiva.

En ese sentido, a veintitrés años de la entrada en vigor del *Acuerdo Global*, la relación México-Unión Europea sigue lejos de constituirse en una alianza estratégica efectiva. Ambos actores comparten la responsabilidad del desaprovechamiento: México, por su falta de política industrial y tecnológica que traduzca los beneficios del acuerdo en resultados tangibles, y la Unión Europea, por mantener una política comercial rígida, centrada en sus propios intereses y con una cooperación fragmentada. La modernización del acuerdo —actualmente en proceso de ratificación— debería representar una oportunidad para redefinir los términos de la relación y reactivar los tres pilares con una lógica más simétrica, innovadora y orientada al desarrollo sostenible. Solo a través de una visión conjunta y de largo plazo podrá el vínculo birregional evolucionar de la retórica diplomática a una verdadera asociación estratégica.

Por lo que el presente ensayo se articula en torno a un marco teórico crítico que interpreta la relación México-UE a través de dos prismas complementarios:

1. La Teoría de la dependencia y las asimetrías Norte-Sur: Desde esta perspectiva, los acuerdos comerciales entre economías desarrolladas y en desarrollo suelen reproducir, en lugar de corregir, los desequilibrios históricos. El análisis se centra en cómo el patrón de intercambio (exportación

de bienes primarios y de bajo valor agregado versus importación de bienes de capital y tecnología) refleja y perpetúa una división internacional del trabajo desfavorable para México, limitando su potencial de desarrollo endógeno y condenándolo a un déficit comercial estructural (Herreros, 2018; Stiglitz, 2017).

2. La gobernanza multinivel y la democracia deliberativa: Este marco evalúa la calidad democrática de los mecanismos de diálogo establecidos por el Acuerdo. Se cuestiona si las estructuras de gobernanza del TLCUEM/AGM facilitan una participación sustantiva de la sociedad civil o si, por el contrario, se limitan a ser 'diálogos de élites' técnicos y opacos, operando como un mecanismo de legitimación que carece de incidencia real en la toma de decisiones (Ashraf, 2020; Marx, 2021).

A partir de ello, se busca analizar críticamente la evolución del Acuerdo, su impacto comercial y la eficacia de sus foros de diálogo. El objetivo último es determinar si el Acuerdo Global Modernizado (AGM) representa una genuina oportunidad para transitar hacia una relación birregional más simétrica y democrática, o si, por el contrario, corre el riesgo de reproducir los mismos vicios estructurales del modelo original.

II. Balance Crítico: Inversión México-Unión Europea en el marco del Acuerdo Global (TLCUEM modernizado)

En este apartado se hace un análisis crítico de la relación de inversión entre México y la Unión Europea bajo el Acuerdo Global, destacando logros, desafíos estructurales y oportunidades futuras:

Aspectos destacables

La Unión Europea constituye el segundo mayor inversor extranjero en México, únicamente precedida por los Estados Unidos, y es el tercer socio comercial de México (2020), después de Estados Unidos (\$506.9 mil millones de USD) y China (\$81.5 mil millones de USD). (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2021)

Según datos de la Comisión Europea (2020), el stock acumulado de inversión supera los 240 mil millones de euros, lo que refleja un nivel de confianza estratégica de largo plazo en la economía mexicana. Esta inversión se ha caracterizado por su estabilidad y resiliencia frente a coyunturas de volatilidad global, sustentada en la certidumbre jurídica y el marco institucional derivado del Acuerdo Global.

Además, México es el 13° socio comercial de la UE. Representa el 1.4% del comercio exterior de la UE. (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2021)

Por otro lado, aunque la manufactura —particularmente la industria automotriz— continúa siendo un eje central, la presencia europea según la Secretaría de Economía (2023), se ha diversificado hacia sectores estratégicos como servicios financieros, energía (con énfasis en renovables), infraestructura, telecomunicaciones y farmacéutica. Estas inversiones no solo aportan capital, sino también transferencia tecnológica, prácticas gerenciales avanzadas y estándares ambientales y laborales superiores en comparación con otras fuentes de inversión extranjera.

En cuanto a la generación de empleo y encadenamientos, la cuantificación de la empleabilidad generada en México por empresas europeas enfrenta limitaciones metodológicas relevantes. No existe una estadística oficial consolidada que distinga, de forma sistemática, el origen regional de las empresas extranjeras y su impacto laboral.

Las estimaciones disponibles provienen principalmente de organismos empresariales y gobiernos nacionales europeos, con definiciones heterogéneas de "empleo directo" y coberturas que no siempre coinciden con la Unión Europea en sentido estricto. Así, por ejemplo, la EUROCAM México, que agrupa a once cámaras de comercio europeas —incluyendo algunas de países no pertenecientes a la UE— reporta alrededor de 1.2 millones de empleos directos generados por sus empresas afiliadas en México.

A su vez, el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores de Alemania señala que las firmas alemanas crean aproximadamente 300,000 empleos directos en el país. Estas cifras ilustran la magnitud del impacto laboral europeo, aunque deben interpretarse con cautela, pues reflejan únicamente afiliaciones institucionales o recortes nacionales específicos y no un consolidado oficial de la Unión Europea en su conjunto. (EUROCAM, s/f)

En lo que se refiere a la modernización del Acuerdo (2020), el nuevo tratado introduce capítulos cruciales para el siglo XXI: (European Commission, 2020).

- **Comercio digital:** facilita flujos de datos y comercio electrónico.
- **Energía y materias primas:** promueve inversión en renovables y eficiencia.
- **PYMES:** busca facilitar su participación en cadenas de valor transatlánticas.
- **Desarrollo sostenible:** incluye compromisos (aunque no coercitivos ¿vinculantes?) sobre medio ambiente y trabajo.
- **Anticorrupción y empresas estatales:** mejora la transparencia.

Sobre la Protección de Inversiones, el nuevo marco incorpora un Sistema de Tribunales de Inversión (Investment Court System, ICS) diseñado para equilibrar la protección de los derechos de los inversionistas con la potestad regulatoria del Estado mexicano. *Este modelo busca superar las críticas hacia los mecanismos tradicionales de solución de controversias inversionista-Estado, al tiempo que preserva la legitimidad de las políticas públicas en áreas de interés general* (Van Harten, 2016).

En cuanto al capítulo de **Desarrollo Sostenible** (CDS), hay que destacar las limitaciones de éste pues los compromisos ambientales y laborales carecen de mecanismos de sanción efectivos, lo que reduce su impacto real. Ciertamente es que este capítulo representa un avance discursivo al elevar compromisos ambientales y laborales al mismo nivel que las cláusulas comerciales. Sin embargo, un examen detallado de su arquitectura normativa revela un diseño deliberadamente débil que limita severamente su eficacia, perpetuando el modelo de "soft law" que caracteriza a los acuerdos de la UE.

La crítica fundamental radica en los mecanismos de aplicación (Consultas vs. Sanciones) ante la ausencia de sanciones comerciales como mecanismo de cumplimiento. A diferencia de las disputas comerciales convencionales —donde incumplir una norma puede resultar en aranceles compensatorios— las violaciones al CDS solo activan un proceso de consultas gubernamentales y, en última instancia, un panel de expertos. Este panel puede emitir recomendaciones, pero su cumplimiento es esencialmente político y voluntario. Este modelo, aunque promueve el diálogo, carece de fuerza disuasoria para infracciones graves o sistemáticas. Como señala Loannides (2017) en su análisis de otros acuerdos de la UE, esto convierte los compromisos en "derechos sin remedios", donde el costo de incumplir es negligible comparado con las ganancias económicas de hacerlo.

Además, el capítulo corre el riesgo de ser instrumentalizado para un *greenwashing* corporativo e institucional. Las empresas europeas —especialmente en sectores extractivos, energéticos o agroindustriales— pueden operar en México bajo el paraguas de un acuerdo "sostenible" sin enfrentar auditorías independientes rigurosas o consecuencias por malas prácticas. El acuerdo ofrece una narrativa de sostenibilidad que puede ser utilizada para mejorar la imagen corporativa y el acceso a mercados, sin garantizar una mejora tangible en los estándares ambientales o laborales en el terreno (Transnational Institute - TNI, 2022). Esto es particularmente preocupante en el sureste mexicano, donde proyectos de infraestructura y energía a gran escala podrían exacerbar conflictos socioambientales.

Críticas y desafíos estructurales

La Inversión Extranjera Directa (IED) europea sigue excesivamente concentrada en unos pocos estados (CDMX, NL, Jalisco, Guanajuato, Puebla) y en sectores tradicionales (manufactura, finanzas), lo que revela una falta de penetración significativa en el sur y sureste, perpetuando desigualdades regionales.

Además, aunque hay transferencia tecnológica, persiste una brecha significativa en la capacidad de México para absorber, adaptar y, sobre todo, generar innovación endógena a partir de la IED europea. Muchas plantas son ensambladoras con I+D limitado localmente. La inversión mexicana en la UE es mínima en comparación, reflejando la asimetría estructural entre ambas economías.

Por otro lado, persiste un desaprovechamiento del potencial en nuevos sectores, es decir sectores priorizados por la modernización (Economía Digital, Energías Verdes, Biotecnología) aún no ven un flujo masivo de nueva IED europea. Sin embargo, la IED europea sigue concentrada en sectores tradicionales, como manufactura automotriz, bebidas, y servicios financieros, lo cual indica una desalineación entre las prioridades del acuerdo y el comportamiento real de inversión.

Asimismo, la percepción de inseguridad física y jurídica (cambios regulatorios abruptos, disputas contractuales) sigue siendo un freno importante para inversiones nuevas y de mayor riesgo/tecnología. En cuanto a infraestructura y logística se observan deficiencias en puertos, ferrocarriles y conectividad digital que encarecen las operaciones. En cuanto al capital humano calificado persiste una desconexión entre las necesidades de las empresas europeas de alta tecnología y las habilidades disponibles localmente en ciertos niveles.

Oportunidades

Aprovechar el "Nearshoring" y la diversificación de cadenas: México debe posicionarse agresivamente como alternativa confiable para empresas europeas que buscan reducir dependencia de Asia. Esto requiere acción inmediata en seguridad, infraestructura energética estable (renovable) y simplificación regulatoria.

Impulsar la inversión en transición verde y digital: El Acuerdo Global ofrece el marco, pero México necesita políticas industriales activas y atractivas (incentivos claros, parques tecnológicos especializados) para canalizar IED europea hacia energías limpias, hidrógeno verde, movilidad eléctrica y economía digital.

Profundizar encadenamientos productivos y transferencia real: Promover alianzas estratégicas obligatorias/estimuladas entre grandes empresas europeas y PYMES/centros de investigación mexicanos para ir más allá del ensamblaje. Fortalecer el sistema nacional de innovación es clave.

Reducir la desigualdad regional: Implementar políticas de desarrollo regional diferenciadas con incentivos superiores para atraer IED europea de calidad al sursureste, enfocadas en sectores con ventajas locales (agroindustria sostenible, turismo de nicho, logística portuaria).

Fortalecer la implementación y el diálogo: Crear un mecanismo de monitoreo y evaluación robusto del Acuerdo Global, con participación de sector privado, academia y sociedad civil, para identificar cuellos de botella y proponer soluciones concretas.

Balanza comercial México-Unión Europea

La balanza comercial entre México y la Unión Europea ha mantenido históricamente un saldo deficitario para México, reflejando una relación económica sólida pero asimétrica. Desde la entrada en vigor del *Acuerdo Global* en el año 2000, el comercio bilateral ha crecido de manera constante, consolidando a la UE como el segundo socio comercial y principal inversionista extranjero en México.

Tabla 1: Balanza Comercial México - Unión Europea (UE) desde la Implementación del TLCUEM (2000) hasta 2023

(Valores en millones de USD, basado en datos disponibles)

Año	Exportaciones de México a la UE (MX)	Importaciones de México desde la UE (MX)	Saldo Comercial (MX)	Exportaciones de la UE a México (EU)	Importaciones de la UE desde México (EU)	Saldo Comercial (EU)
2000	8,200	13,500	-5,300	13,900	8,500	+5,400
2005	11,800	18,200	-6,400	19,100	12,000	+7,100
2010	16,500	24,700	-8,200	25,800	17,100	+8,700
2015	23,100	36,400	-13,300	38,200	24,500	+13,700
2018	28,400	44,900	-16,500	46,500	29,800	+16,700
2020	25,600	38,100	-12,500	39,800	26,500	+13,300
2021	31,200	45,800	-14,600	47,500	32,700	+14,800
2022	35,100	52,300	-17,200	54,000	36,800	+17,200
2023*	33,800	48,500	-14,700	50,200	34,500	+15,700

Fuentes: México: Secretaría de Economía (Sistema de Inteligencia Comercial - SIC). Unión Europea: Eurostat (COMEXT database). European Commission DG Trade. *Datos 2023: Preliminares/cifras estimadas (consolidadas al tercer trimestre).*

Si bien los datos correspondientes a 2023 son preliminares (consolidados hasta el tercer trimestre) y sujetos a revisión en los reportes finales de Eurostat y la Secretaría de Economía en 2024, se infiere que con base en lo anterior la tendencia clave es que hay un déficit persistente para México y el saldo comercial ha sido negativo para nuestro país todos los años desde 2000, aunque con fluctuaciones (ej. reducción en 2020 por COVID-19). Se observa además una Concentración sectorial del 70-80% del déficit, que se explica por importaciones mexicanas de maquinaria, equipo de transporte (automóviles premium, aeronáutica) y productos químicos/farmacéuticos de la UE.

También se registra un superávit mexicano en manufacturas ya que México mantiene superávit en automóviles compactos, componentes electrónicos y productos agroindustriales (aguacate, berries, tequila), pero no compensa el déficit en bienes de capital ya que se trata principalmente de comercio intrafirma.

La estructura del comercio entre México y la Unión Europea continúa mostrando una marcada asimetría tecnológica y de valor agregado. En los datos más recientes del Consilium, destaca que en 2023, el stock de inversión extranjera directa proveniente de la UE en México alcanzó € 209,000 millones, mientras que la inversión mexicana en Europa se estimó en € 27,000 millones. (Consilium, 2024). Gran parte de esa inversión europea está orientada a producir bienes en México para abastecer el mercado norteamericano, más que a fortalecer la cadena comercial directa hacia Europa.

Para 2024 se estima que el comercio de bienes entre la UE y México alcanzó aproximadamente € 82,000 millones, de los cuales cerca de € 53,000 millones correspondieron a exportaciones de la UE hacia México y € 29,000 millones a importaciones desde México hacia la UE. (Consilium, 2024). Aunque los datos no desglosan completamente por tipo de productos, este desequilibrio sugiere que los bienes europeos que ingresan al mercado mexicano suelen tener mayor complejidad tecnológica y valor agregado frente a las manufacturas mexicanas que se exportan hacia Europa.

Aunado a esta dinámica, la dependencia de insumos e insumos de capital provenientes de la UE es significativa en sectores clave mexicanos. Las industrias automotriz, aeroespacial y farmacéutica dependen de componentes, maquinaria y procesos tecnológicos importados de Europa para su producción local, lo cual eleva el volumen de importaciones sin generar necesariamente un crecimiento proporcional en las exportaciones hacia ese bloque. Además, la menor participación mexicana en el mercado europeo se ve obstaculizada por estándares regulatorios, sanitarios y técnicos estrictos que limitan la entrada de productos agroindustriales y manufacturas mexicanas, circunstancia agravada por la mayor facilidad de México para exportar a Estados Unidos dentro del marco del T-MEC.

Tabla 2. Qué Exporta México a la UE (2023, datos estimados)
(Sectores dominantes ≈ 85% del total)

Sector	Productos Principales	% Exportaciones	Dinámica
Manufacturas	- Automóviles y autopartes - Equipo eléctrico/electrónico - Maquinaria industrial	68%	↑ Crecimiento sostenido
Agroindustria	- Aguacate (México es líder mundial) - Berries (frambuesa, arándano) - Tequila/mezcal - Café - Miel	22%	↑ Alta demanda en UE
Otros	- Textiles - Productos químicos básicos - Manufacturas de plástico	10%	↔ Estable

Fuentes: Secretaría de Economía (México). Sistema de Información Arancelaria Vía Internet (SIAVI). Eurostat (Unión Europea). Base de datos COMEXT.

Nota clave: México tiene superávit en agroindustria, pero no compensa el déficit en manufacturas de alto valor.

Tabla 3. Qué importa México desde la UE (2023, datos estimados)
(Sectores dominantes ≈ 90% del total)

Sector	Productos Principales	% Importaciones	Dinámica
Maquinaria y Equipo	- Maquinaria industrial - Equipo médico - Turbinas - Tecnología de automatización	38%	↑ Crítico para industria
Automotriz Premium	- Vehículos de lujo (BMW, Mercedes, Audi) - Partes de alta tecnología	25%	↑ Demanda estable
Químicos/Farmacéuticos	- Medicamentos - Productos químicos especializados - Plásticos técnicos	20%	↑ Dependencia tecnológica
Aeronáutica	- Partes de aviación (Airbus) - Sistemas de navegación	7%	↔ Estratégico

Fuentes: INEGI: Sistema de Información Arancelaria (SIAVI); Eurostat: COMEXT; AMIA: Boletín Mensual

Dato crítico: 70% del déficit comercial de México se explica por maquinaria, autos de lujo y farmacéuticos.

Las importaciones reportadas por México (USD 48,500M) son 5.1% menores que las exportaciones declaradas por la UE (USD 51,100M). *Causas:* Diferencias en valoración (CIF vs FOB), subregistro en aduanas mexicanas. Además, el impacto del Brexit ya que desde 2021, Reino Unido no se incluye en datos de la UE.

Además, hay una asimetría tecnológica ya que México exporta commodities agroindustriales y manufacturas de bajo-medio valor (ensamblaje automotriz) y la UE exporta bienes de capital, tecnología y productos de alto valor agregado. Por otro lado, hay una concentración Geográfica en la UE en donde Alemania domina el 40% del superávit UE-México gracias a su industria de alta gama y Países Bajos actúa como "hub logístico" para reexportaciones dentro de la UE.

Se observa como fortaleza un posible impacto del nearshoring en sectores con potencial para reducir el déficit: semiconductores, energías renovables, farmacéuticos genéricos; y como obstáculo se detecta que México aún no produce los insumos avanzados que requieren estas cadenas (ej.: chips para autos eléctricos).

Avances significativos y limitaciones persistentes en la relación comercial México-Unión Europea

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM) en el año 2000 marcó un hito en las relaciones económicas birregionales, facilitando un crecimiento exponencial del comercio bilateral. No obstante, como se observa en múltiples acuerdos Norte-Sur, el incremento en los flujos comerciales no se tradujo automáticamente en una corrección de las asimetrías estructurales preexistentes (Herreros, 2018).

El patrón de intercambio se caracterizó por la exportación mexicana de bienes de menor valor agregado y la importación de tecnología y bienes de capital de la UE. Si bien la modernización del acuerdo, materializada en el Acuerdo Global Modernizado (AGM), busca en teoría atacar este desbalance, su éxito último dependerá críticamente de la implementación de políticas industriales activas en México para escalar cadenas de valor y atraer inversión europea de calidad en sectores estratégicos, siendo la brecha comercial un desafío central persistente.

El TLCUEM propició avances significativos en la integración de México en las cadenas globales de valor (CGV), particularmente en sectores manufactureros. La evidencia empírica muestra una articulación exitosa en los clústeres industriales de Querétaro y Chihuahua, donde la inversión de firmas europeas emblemáticas (e.g., Bosch, Airbus, Siemens) ha contribuido a fortalecer la competitividad regional

mediante la transferencia de tecnología y la capacitación de capital humano (BBVA Research, 2021).

Un avance adicional reside en la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED). *La Unión Europea se consolida como el segundo mayor inversionista en México, y su IED se caracteriza por aportar no solo capital, sino también transferencia tecnológica, estándares ambientales y laborales elevados, y empleos de mayor calificación, lo que potencialmente genera un impacto más duradero en el tejido productivo nacional* (European Commission, 2020). Finalmente, se registran progresos en cooperación regulatoria, con avances en el reconocimiento mutuo de estándares en sectores como el farmacéutico y de dispositivos médicos, aunque persisten desafíos para una homologación integral que limite el pleno aprovechamiento de este componente (European Commission, 2023).

Pese a estos logros, como se dijo con anterioridad la balanza comercial entre México y la Unión Europea se ha mantenido consistentemente deficitaria para el primero. *Los datos evidencian un déficit estructural que evolucionó de -USD 5,300 millones en el año 2000 a -USD 17,200 millones en 2022, moderándose a -USD 14,700 millones en 2023* (European Commission, 2023; SIAVI, 2023).

Esta persistencia revela que las asimetrías son de naturaleza estructural: México exporta principalmente productos agroindustriales y manufacturas de ensamblaje, mientras importa de la UE bienes de alto valor agregado como maquinaria, tecnología y productos farmacéuticos (European Commission, 2023, Secretaría de Economía, 2024). Se estima que cerca del 70% del déficit comercial mexicano se explica por la compra de maquinaria, automóviles de gama premium y fármacos.

Como advierte Stiglitz (2017), los acuerdos comerciales 'Norte-Sur' a menudo reproducen e incluso profundizan las asimetrías estructurales preexistentes. El persistente déficit comercial de México con la UE, impulsado por la importación de bienes de capital y tecnología de alto valor, en contraste con la exportación de manufacturas de ensamble y commodities agroindustriales, es un ejemplo paradigmático de esta dinámica criticada por el Nobel de Economía.

En teoría el Acuerdo Global Modernizado (AGM) representa un esfuerzo institucional por corregir los desequilibrios estructurales del TLCUEM original, mediante la incorporación de capítulos acordes con las dinámicas del siglo XXI, como comercio digital, energías renovables y desarrollo sostenible. Sin embargo, su eficacia dependerá no solo de su ratificación, sino de la capacidad de México para implementar políticas industriales y de innovación que permitan transitar de una economía de ensamble a una de valor agregado (Herreros, 2018; European Parliament, 2021).

III. La Iniciativa Global Gateway en el marco del Acuerdo Global Modernizado México-Unión Europea

El Global Gateway es la estrategia de la Unión Europea para reducir en teoría las brechas de inversión globalmente, promoviendo conexiones limpias, inteligentes y seguras en infraestructuras digitales, energía, transporte, salud, educación, investigación, etcétera. (Real Instituto Elcano)

Busca movilizar hasta €300 mil millones entre 2021 y 2027 para proyectos sostenibles en países socios, combinando recursos públicos y privados, bajo un enfoque de "Team Europe" (coordinación entre la UE, sus estados miembros y bancos europeos).

En el caso de nuestro país, la iniciativa Global Gateway de la Unión Europea se integra plenamente en el marco estratégico del Acuerdo Global Modernizado entre México y la Unión Europea (AGM), como un mecanismo operativo que traduce los principios de cooperación, sostenibilidad e innovación en acciones concretas. Su objetivo central es fortalecer los lazos birregionales mediante la movilización de inversiones sostenibles y la creación de infraestructura resiliente que impulse el desarrollo económico, digital y energético de México bajo estándares de sostenibilidad y gobernanza democrática.

Con base en los tres pilares fundamentales del *AGM* —diálogo político, cooperación y comercio— orientados a consolidar una asociación estratégica integral, el *Global Gateway* actúa como el instrumento de implementación del pilar de cooperación, al canalizar recursos financieros y asistencia técnica hacia sectores prioritarios definidos conjuntamente por ambas partes: energía limpia, conectividad digital, movilidad sostenible, innovación verde, gestión del agua y economía circular. (Comisión Europea, 2025)

Según destaca la Comisión Europea (CE), esta estrategia debe contribuir a revitalizar el diálogo político al promover la concertación entre actores públicos, privados y multilaterales en torno a la transición energética, la seguridad industrial, la igualdad de género y la reducción de brechas sociales. Desde el ámbito económico, debería reforzar la diversificación comercial y la integración de México en cadenas de valor sostenibles vinculadas a la Unión Europea, en línea con los compromisos del *AGM* y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

En síntesis, *Global Gateway* representa la instrumentalización contemporánea del Acuerdo Global Modernizado, al traducir la cooperación política en proyectos tangibles que promueven innovación, inversión responsable y crecimiento verde.

Esta iniciativa no sólo potencia la relación birregional, sino que también posiciona a México como un socio prioritario en la agenda europea de sostenibilidad y transición energética, contribuyendo a una relación más simétrica, moderna y orientada al desarrollo compartido.

Tabla 4. Acciones Global Gateway en México (panorama 2023-2025)

Iniciativa / proyecto	Descripción / propósito	Status / notas clave
Asociación Estratégica UE-México bajo Global Gateway	En el Global Gateway Forum se lanzó un paquete de proyectos para México con énfasis en sostenibilidad, infraestructura, energía limpia, electromovilidad, parques industriales verdes.	También anunciaron la intención de constituir un mecanismo de coordinación para la agenda de inversión Global Gateway en México. (Global Gateway Forum)
Cooperación con el Banco Europeo de Inversiones (EIB)	El EIB firmó una declaración de intención con México para fortalecer financiamiento para desarrollo sostenible, alineado con Global Gateway.	Se busca apoyar proyectos en energía, agua, infraestructura pública, transición energética, con condiciones favorables y asistencia técnica. (BEI)
Acción real del portafolio cooperación UE-México	En el portal de la Comisión Europea-International Partnerships se indica que México forma parte de la asociación Global Gateway, con prioridades en crecimiento verde, transporte sostenible, digitalización, salud, justicia, inclusión.	En el mismo portal, se menciona que la UE asignó €33 millones a cooperación bilateral México 2021-2027, complementados con otros programas regionales y temáticos. (International Partnerships)

Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea. (2023-2025). Global Gateway: EU-Mexico partnership and investment priorities.

Tabla 5. Proyectos Global Gateway en México (panorama 2023-2025)

Iniciativa / Proyecto	Ubicación principal	Descripción / alcance	Estado reciente	Posible financiamiento / actor	Fuente
Parques industriales sostenibles del Plan Sonora	Sonora	Desarrollo de parques industriales con foco en energía limpia, agua y cadenas de valor (solar, baterías, EV).	En evaluación/estructuración por la UE y EIB; anunciado en Global Gateway Forum 2023.	EIB (evaluando apoyo); Team Europe.	Global Gateway Forum
Fortalecimiento de la red de transmisión eléctrica	Nacional (red S.N.I.)	Refuerzo de transmisión para habilitar la transición energética y mayor integración de renovables.	Priorizado como línea de trabajo país.	Team Europe; potencial EIB/EFSD+.	International Partnerships
H2 y amoniaco verde vinculados a renovables en el CIIT	Istmo de Tehuantepec (Oax./Ver.)	Impulsar renovables para hidrógeno/amoniaco verde y estrategias de desarrollo industrial limpio.	En preparación de políticas y capacidades; identificación de proyectos.	Team Europe; posible blending (EFSD+).	International Partnerships
Transición baja en carbono del Istmo (CIIT)	Istmo de Tehuantepec	Apoyo a políticas y "clean industrial development"; integración logística-productiva.	Diseño/fortalecimiento institucional.	Team Europe.	International Partnerships
Economía circular y gestión de residuos (piloto)	Tula, Hidalgo	Piloto replicable en gestión de residuos/economía circular; demostrativo de prácticas sostenibles.	Anunciado 2025; diseño/piloto.	Team Europe (cooperación técnica).	switchtogreen.eu
Impulso a mercado de bonos verdes y taxonomía	Nacional (CDMX como hub)	Desarrollo del mercado de bonos verdes e interoperabilidad de taxonomías UE-México.	Línea prioritaria en la ficha-país.	Team Europe; cooperación con autoridades financieras.	International Partnerships
EIB-SRE: Declaración de Intención	CDMX	Marco para financiar desarrollo sostenible (energía, agua, infraestructura, transición).	Firmado 16-jun-2023; habilita pipeline EIB en MX.	EIB (finanzas y asistencia técnica).	eib.org
EIB-NAFIN: Memorandum de Entendimiento	CDMX	Cooperación de largo plazo para inversión sostenible, reducción de brechas sociales y ambientales.	Firmado 16-jun-2023; exploración de proyectos.	EIB + NAFIN.	eib.org
Salud y acceso a medicinas (COFEPRIS)	CDMX (nacional)	Seminario Global Gateway en salud; énfasis en capacidades regulatorias y cadenas de suministro.	Evento/diálogo sectorial; parte de EU-LAC vacunas/sistemas resilientes.	Team Europe; cooperación técnica.	Gobierno de México

Movilidad sustentable – tour y alianzas	CDMX	Activaciones y coordinación con embajadas UE para ciudades más verdes y resilientes.	2024-2025: eventos/visitas técnicas.	Delegación UE + EMS.	Latam Mobility
Promoción del CIIT en Europa	Istmo ↔ UE	Misión MX para atraer inversión al Corredor Interoceánico y conectarlo con cadenas europeas.	Gira de promoción económica.	SRE + socios europeos.	Gobierno de México
Paquete UE-México (foros 2023/2025)	Bruselas / CDMX	Anuncios y paquetes para sostenibilidad, negocios e inversión (Global Gateway Forum).	Noticias 26-oct-2023 y 2025 (seguimiento).	UE (Team Europe).	Global Gateway Forum
Sargazo – conferencia GG Caribe (próx. edición en MX)	Sede en México (próxima)	Escalar soluciones a sargazo (mercados/regulación/inversión). Impacto ambiental/costas MX-Caribe.	2025: cierre en Bruselas; próxima edición anunciada en México.	Team Europe + Caribe.	Global Gateway Forum

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Europeo de Inversiones. (2023) y European Commission - International Partnerships. (2024).

Qué se ha hecho con la sociedad civil bajo Global Gateway / foros relacionados

En vísperas del *Global Gateway Forum 2025*, organizaciones de la sociedad civil como ACTIONAid EU, CONCORD Europe, Counter Balance y Eurodad organizaron un evento paralelo para debatir el impacto real de la estrategia. En ese espacio, representantes de comunidades afectadas, parlamento europeo y diplomáticos europeos cuestionaron si Global Gateway realmente reduce desigualdades o si refuerza divisiones Norte-Sur. (Eurodad)

Por ejemplo, en ese evento se planteó que Global Gateway "ha usado el presupuesto de desarrollo para favorecer intereses europeos y empresas del bloque, más que para priorizar acción climática local o beneficios sociales" según voces críticas. (Eurodad)

Por otro lado, dentro de la documentación del análisis sobre Global Gateway en América Latina, el *Instituto Elcano* menciona que uno de los elementos aprobados recientemente anticipando los foros fue una plataforma dedicada al diálogo con sociedades civiles y autoridades locales como parte del mecanismo de gobernanza de Global Gateway. (Real Instituto Elcano)

Esa plataforma serviría como canal institucional para que organizaciones no gubernamentales, comunidades locales y gobiernos subnacionales participen en los

procesos de priorización, monitoreo y evaluación de proyectos ligados al Global Gateway.

Asimismo, el portal de la Comisión Europea-Asociaciones Internacionales indica que existe un Foro de la Sociedad Civil UE-ALC, cuyo objetivo es fomentar el compromiso birregional entre representantes de la sociedad civil de Europa y Latinoamérica/Caribe. Ese foro puede servir como espacio de diálogo vinculado indirectamente con iniciativas como Global Gateway. (International Partnerships)

Más allá de foros específicos México-UE, algunas organizaciones de la sociedad civil global han emitido análisis críticos sobre el modelo de Global Gateway: falta de transparencia en los flujos de financiamiento, poca claridad en los mecanismos de consulta local, y un sesgo hacia proyectos "bankables" que favorecen inversiones europeas. (Counter Balance; Concord Europe)

En un artículo de CONCORD se documenta un webinar que reunió a 238 participantes para "descifrar qué es Global Gateway y por qué la sociedad civil debe involucrarse", resaltando que el papel de las OSC dentro de la estrategia sigue siendo limitado y fragmentario. (Concord Europe)

Si bien el paquete UE-México simboliza un relanzamiento ambicioso de la cooperación birregional, su impacto real aún depende de la capacidad de ambas partes para traducir compromisos políticos en resultados concretos. Por un lado, México enfrenta desafíos internos —burocracia, incertidumbre regulatoria y falta de planeación técnica— que limitan su absorción efectiva de la inversión europea. Por otro, la Unión Europea tiende a reproducir una lógica de cooperación vertical, donde los proyectos se definen más desde Bruselas que desde las necesidades locales, priorizando la visibilidad política sobre la sostenibilidad institucional.

Además, la narrativa del *Global Gateway* se presenta como una alternativa "ética" a la influencia china, pero aún carece de una estrategia clara de implementación territorial y de una coordinación sólida entre los Estados miembros. Sin una gobernanza compartida que alinee prioridades, el paquete corre el riesgo de convertirse en un instrumento declarativo más que estructural, reforzando el desequilibrio histórico de la relación: Europa invierte y define la agenda, mientras México ejecuta y se adapta.

En este sentido, la modernización del Acuerdo Global y el *Global Gateway* deben evaluarse no sólo por su volumen de inversión, sino por su capacidad de generar autonomía tecnológica, sostenibilidad real y beneficios mutuos. Solo así podrá pasar de una cooperación simbólica a una verdadera asociación estratégica entre iguales, basada en corresponsabilidad, innovación y justicia económica.

IV. Mecanismos de gobernanza para la construcción del Diálogo con Sociedad Civil

Marco institucional

El marco institucional del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea contempla una arquitectura compleja de gobernanza, que busca equilibrar la toma de decisiones estratégicas, la supervisión técnica y la participación de actores no estatales. Entre los mecanismos principales se encuentran el Consejo Conjunto, que reúne al Consejo de la Unión Europea y al Secretario de Relaciones Exteriores de México con el objetivo de definir la orientación estratégica del acuerdo; el Comité Conjunto, encargado de implementar dichas decisiones y supervisar el funcionamiento general; y el Comité de Libre Comercio (CLC), considerado el pilar comercial central, responsable de la supervisión técnica del TLCUEM y de su modernización bajo el AGM (European Commission, 2020).

Asimismo, el entramado institucional incluye una red de subcomités técnicos en áreas específicas —como bienes industriales, medidas sanitarias y fitosanitarias, agricultura, servicios e inversión, propiedad intelectual, obstáculos técnicos al comercio, aduanas y facilitación comercial, así como comercio y desarrollo sostenible— que aseguran la gestión especializada de los distintos capítulos. A estos se suman el Comité Conjunto de Cooperación, centrado en proyectos de ciencia, educación y derechos humanos, y el Diálogo Político de Alto Nivel, que permite tratar temas globales y regionales como seguridad, cambio climático, migración y derechos humanos (Secretaría de Economía, 2023).

Siete instancias principales de diálogo:

1. **Consejo Conjunto** (máximo nivel político).
2. **Comité Conjunto** (implementación general).
3. **Comité de Libre Comercio (CLC)** (núcleo comercial).
4. **Subcomités Técnicos** (bajo el CLC: Agricultura, MSF, OTC, Servicios, etc.).
5. **Comité Conjunto de Cooperación.**
6. **Diálogo Político de Alto Nivel** (temas globales).
7. **Diálogo con la Sociedad Civil** (AGM modernizado, aún no operativo).

Reuniones Celebradas en el marco institucional (1997-2024):

En lo que respecta a los mecanismos gubernamentales de gobernanza del acuerdo, se observa un funcionamiento desigual tanto en frecuencia como en continuidad. El

Consejo Conjunto, órgano de mayor jerarquía encargado de definir la orientación estratégica de la relación bilateral, ha celebrado únicamente nueve ediciones desde su creación, siendo la última en 2022, después de un periodo de ocho años de inactividad. En contraste, el Comité de Libre Comercio (CLC) ha mostrado mayor regularidad, con un total de dieciocho reuniones, la más reciente en abril de 2024 en Bruselas, consolidándose como el pilar técnico-comercial de la relación.

Por su parte, los subcomités técnicos presentan una dinámica más irregular, reuniéndose en promedio una o dos veces por año en función de las necesidades específicas. Un ejemplo es el Subcomité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), que ha celebrado más de quince encuentros desde el año 2000. A ello se suma el Diálogo Político de Alto Nivel, que ha alcanzado más de veinte reuniones temáticas centradas en derechos humanos, seguridad y cambio climático, mostrando un espectro más amplio de cooperación política (European Commission, 2023; Secretaría de Economía, 2023).

En contraste, el Diálogo con la Sociedad Civil (DSC) previsto en el Acuerdo Global Modernizado (AGM) no ha celebrado hasta ahora ninguna reunión formal, debido a que la modernización del tratado aún no ha sido ratificada por el Senado mexicano.

Si bien se han realizado actividades paralelas, como foros informales que han reunido a sindicatos o a organizaciones ambientalistas de ambas partes, estos espacios carecen de carácter vinculante y no forman parte de los mecanismos oficiales previstos en el AGM (European Parliament, 2021). Este vacío institucional refleja las limitaciones actuales de la gobernanza participativa del acuerdo, en la medida en que las instancias formales de consulta a la sociedad civil permanecen inactivas mientras no se resuelva el proceso de ratificación.

Tabla 6. Reuniones en el marco institucional

Mecanismo	Reuniones (1997- 2024)	Última Reunión	Próxima Planeada
Consejo Conjunto	9	2022 (Ciudad de México)	2025 (no confirmada)
Comité Libre Comercio (CLC)	18	Abril 2024 (Bruselas)	2025
Diálogo Sociedad Civil (AGM)	0	---	Tras ratificación

Fuente: Comisión Europea

¿Diálogo real o una vez más una simulación?

Los espacios de gobernanza del TLCUEM se han caracterizado por ser "diálogos de élites", con escasa incidencia de actores no gubernamentales y sin mecanismos

claros de traducción de aportes en políticas, a pesar de la visión institucional de la Unión Europea que proyecta una narrativa distinta, mientras por el lado del gobierno mexicano no se proyecta nada.

Desde los documentos oficiales, la UE ha defendido que los comités, subcomités y diálogos políticos constituyen espacios inclusivos y participativos que refuerzan la legitimidad democrática de sus acuerdos comerciales (European Commission, 2020; European Parliament, 2021).

Sin embargo, el contraste entre ambas perspectivas revela una tensión central: mientras que desde Bruselas se enfatiza la apertura formal de mecanismos de consulta, el análisis crítico es la ausencia de una incidencia real de sindicatos, sociedad civil y academia en la toma de decisiones, y más cuando por parte del gobierno mexicano hay cero pronunciamientos sobre estos mecanismos. Esta divergencia pone de manifiesto que la modernización del Acuerdo Global enfrenta el reto de superar la simulación participativa y consolidar mecanismos de gobernanza verdaderamente incluyentes y transparentes.

La opacidad en las negociaciones y la marginalización de la sociedad civil en los mecanismos de gobernanza del TLCUEM ejemplifican lo que Stiglitz (2017) identifica como un déficit democrático fundamental en la arquitectura de la globalización. La creación de espacios formales de diálogo en el AGM, como el DSC, responde retóricamente a esta crítica, pero su diseño no vinculante y su aún nula operatividad plantean dudas sobre su capacidad para revertir lo que ha sido, en la práctica, un diálogo de élites.

Tabla 7. Reinterpretando los datos desde esta perspectiva

Mecanismo	¿Califica como "foro de diálogo"?	Razón
Consejo Conjunto	No	Reuniones intergubernamentales sin participación externa.
Comité Libre Comercio	No	Solo funcionarios y expertos técnicos. Actas no siempre públicas.
Subcomités Técnicos	No	Enfoque en regulaciones, sin espacios para actores sociales.
Diálogo Político Alto Nivel	No	Discusiones entre diplomáticos sobre agenda global.
Diálogo Sociedad Civil (AGM)	Sí (en teoría)	Único diseño para participación tripartita...pero aún no operativo.

Fuente: elaboración propia

El balance del TLCUEM entre 2000 y 2025 muestra una clara asimetría entre los mecanismos de diálogo gubernamental y los espacios de participación social. Si bien se llevaron a cabo un sinnúmero de reuniones del Comité de Libre Comercio y del

Consejo Conjunto, estos encuentros no pueden considerarse "foros de diálogo" en el sentido crítico, ya que se limitaron a interacciones técnicas entre funcionarios sin apertura a actores no gubernamentales.

La crítica se centra en la opacidad en el funcionamiento de los comités —cuyas actas rara vez son públicas, como ocurre en el Subcomité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias— y el *tokenismo* de los eventos paralelos con organizaciones sociales, que sin capacidad de incidir en las decisiones, han impedido una gobernanza verdaderamente participativa. Aunque el capítulo de Desarrollo Sostenible del AGM y su respectivo diálogo con sociedad civil son en buena medida una respuesta a estas críticas, su efectividad está aún por probarse si habrá un cambio real o maquillaje verde.

Foros de Diálogo México-Unión Europea: historial y avances

El historial de los Foros de Diálogo México-UE revela un patrón de intermitencia y falta de continuidad. El primer foro (Bruselas, 2002) se organizó por presión de organizaciones sociales mexicanas y europeas, pero las autoridades presentes carecían de capacidad decisoria. El segundo (Ciudad de México, 2005) logró una mayor incidencia metodológica de la sociedad civil e incluyó a representantes gubernamentales, aunque nuevamente sin concreción de mecanismos formales. El tercero (Bruselas, 2008) insistió en la creación de un Comité Consultivo Mixto (CCM) como órgano asesor del Consejo Conjunto, pero los avances fueron limitados. En el cuarto foro, por primera vez, la Comisión Europea y el Comité Económico y Social Europeo (CESE) reconocieron formalmente al CCM como mecanismo institucionalizado, aunque con escasa participación europea y sin reconocimiento del gobierno mexicano. Sobre un quinto foro existen pocas referencias documentadas.

En términos generales, los foros se han realizado de manera irregular, con intervalos prolongados y sin consolidar continuidad institucional. La participación de la sociedad civil ha sido activa en la organización y en la formulación de propuestas, pero la respuesta gubernamental ha sido limitada y poco receptiva. Como consecuencia, a pesar de más de dos décadas de esfuerzos, no se ha alcanzado una verdadera institucionalización del diálogo, y los mecanismos existentes carecen aún de permanencia y de poder vinculante para incidir en la agenda birregional.

El papel de la sociedad civil en el Capítulo 26 del Acuerdo Global Modernizado

Uno de los mecanismos más innovadores introducidos por el Acuerdo Global Modernizado es el Diálogo con la Sociedad Civil (DSC). Este foro, integrado

formalmente en el capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible, reconoce explícitamente el papel de organizaciones empresariales, sindicales y de la sociedad civil en la vigilancia e implementación del acuerdo (European Parliament, 2021). Su objetivo es crear un canal institucionalizado, periódico y sustantivo para que dichos actores presenten recomendaciones, preocupaciones y monitoreen la aplicación de los compromisos ambientales y laborales. La composición tripartita del mecanismo garantiza la representación equilibrada de empleadores, sindicatos y organizaciones no gubernamentales, y se prevén reuniones periódicas con capacidad de emitir recomendaciones directamente al Comité Conjunto de Comercio y Desarrollo Sostenible.

En éste se reconoce de forma explícita en el plano institucional y de seguimiento, particularmente en los artículos 26.14 a 26.18. Estos establecen la arquitectura para la implementación y vigilancia del capítulo, lo que representa un avance respecto al diseño institucional del acuerdo original (CIRCAB, 2025).

Artículo 26.14, párrafo 4:

Cada Parte dará la debida consideración a las comunicaciones y opiniones del público sobre asuntos relacionados con este Capítulo, e informará de dichas comunicaciones y opiniones al Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible y a sus mecanismos de sociedad civil, a que se refieren los Artículos 32.5 (Grupo Consultivo Nacional) y 32.6 (Foro de la Sociedad Civil).

En primer lugar, el Artículo 26.14 crea un Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible, con la obligación de reunirse al menos una vez al año. Entre sus funciones se incluyen la consideración de recomendaciones provenientes de actores sociales, la obligación de elevarlas a los órganos principales del acuerdo y la publicación de informes públicos tras cada reunión. Asimismo, se establece que cada Parte debe dar consideración a las comunicaciones de la sociedad civil y notificarlas tanto al subcomité como a los mecanismos consultivos correspondientes (European Commission, 2025).

En segundo lugar, el capítulo incorpora mecanismos de participación social a través de los Grupos Consultivos Nacionales (Domestic Advisory Groups, Art. 32.5) y del Foro de la Sociedad Civil (Civil Society Forum, Art. 32.6). Estos espacios están concebidos para integrar a sindicatos, asociaciones empresariales y organizaciones no gubernamentales en la supervisión del cumplimiento de los compromisos ambientales y laborales. No obstante, estudios previos sobre la experiencia de la UE con mecanismos similares han advertido que, aunque formalmente inclusivos, estos espacios suelen tener un impacto limitado en la toma de decisiones y tienden a operar de manera más simbólica que efectiva. (European Commission, 2025)

Por último, los artículos 26.17 y 26.18 prevén que, en caso de disputas sobre la aplicación del capítulo, los gobiernos deben recurrir en primera instancia a un proceso de consultas, en el cual pueden recibir la asesoría de los grupos consultivos de la sociedad civil o de expertos independientes, antes de activar un panel de expertos. De este modo, se otorga a la sociedad civil un papel indirecto en la resolución de conflictos, con capacidad de incidir en la interpretación y aplicación del capítulo.

En conclusión, el Capítulo 26 abre la puerta a la participación ciudadana en tres niveles: participación, mediante la presentación de observaciones; supervisión, a través de foros y grupos consultivos; e incidencia, mediante su posible influencia en los procesos de consulta y resolución de disputas.

No obstante, como advierte la literatura, la eficacia de estos mecanismos dependerá menos de su diseño normativo y más de la voluntad política y la transparencia en su implementación (Ashraf, 2020; Marx, 2021).

Además, su eficacia enfrenta desafíos críticos: la ratificación pendiente del AGM, la posible cooptación de actores poco representativos, el riesgo de convertirse en un "trámite de escucha" sin consecuencias tangibles, la limitada capacidad técnica y financiera de las OSC mexicanas, y las asimetrías de recursos frente a sus contrapartes europeas, y sobre todo la experiencia previa que se ha tenido con los Foros de Diálogo y que más adelante de este apartado se da cuenta de los nulos resultados obtenidos.

Conclusiones

El Acuerdo Global Modernizado (AGM) entre México y la Unión Europea presenta innovaciones discursivas en materia de participación social y sostenibilidad. Sin embargo, desde la perspectiva crítica de Joseph Stiglitz (2017) sobre la globalización, existe el riesgo de que dichas disposiciones operen como un "maquillaje" que oculte las fallas estructurales de gobernanza democrática y las profundas asimetrías económicas heredadas del tratado original. La histórica exclusión de la sociedad civil en las negociaciones y la opacidad de los comités técnicos, rasgos que Stiglitz identifica como inherentes a este tipo de acuerdos, sugieren que las nuevas cláusulas participativas podrían quedar en la mera retórica si no están respaldadas por voluntad política real y mecanismos vinculantes (Ashraf, 2020).

Además, la persistente opacidad limita la transparencia y la rendición de cuentas, ya que las negociaciones se realizaron bajo secreto profesional y las actas de comités técnicos rara vez son públicas (Marx, 2021; European Parliament, 2016).

En el terreno de la sostenibilidad, los compromisos laborales y ambientales no son exigibles mediante sanciones comerciales, sino únicamente a través de paneles consultivos, lo que reproduce la debilidad observada en cláusulas similares de otros acuerdos de la UE (Ioannides, 2017). Esto ha llevado a advertencias sobre el riesgo de greenwashing corporativo, en tanto las multinacionales podrían utilizar el marco del AGM para proyectar una imagen de responsabilidad social sin auditorías independientes en sectores altamente sensibles como el extractivo (TNI, 2022).

Finalmente, el acuerdo refuerza asimetrías de poder: mantiene mecanismos de solución de controversias inversionista-Estado que privilegian a corporaciones, al tiempo que exige apertura en compras públicas mexicanas sin garantizar reciprocidad plena en licitaciones europeas (European Commission, 2020). En conjunto, estos elementos respaldan la crítica de que el AGM reproduce una democracia de baja intensidad, priorizando la liberalización comercial y los intereses empresariales por encima de la participación ciudadana y la sostenibilidad efectiva.

Los intentos por formalizar la participación ciudadana en el marco del Acuerdo Global han sido, en el mejor de los casos, parciales e intermitentes. Si bien los discursos oficiales reconocen la relevancia de la sociedad civil en la relación birregional, en la práctica los mecanismos creados han sido más simbólicos que efectivos. La evolución del diálogo gobierno-sociedad ha mostrado altibajos y carece de continuidad, sin incidir de manera real en los procesos de decisión política o diplomática. Incluso los espacios formalizados, como el Comité Consultivo Mixto y los denominados Foros de Diálogo, han operado sin facultades vinculantes, con frecuencia marginalizados por las autoridades. Si realmente se quisiera avanzar hacia una verdadera institucionalización se requiere dotar a estos mecanismos de presupuesto, reglas claras, agendas compartidas y evaluación ciudadana; de lo contrario, seguirán siendo instancias testimoniales sin impacto sustantivo en la gobernanza democrática del acuerdo.

Por lo tanto, el Diálogo con la Sociedad Civil (DSC) no es una innovación democrática fundamental dentro del Acuerdo Global Modernizado (AGM). Institucionalizar la participación de sindicatos, empresarios y organizaciones de la sociedad civil en la gobernanza del tratado, es una exigencia que la sociedad civil tanto como mexicana y europea han venido demandando desde las negociaciones del Acuerdo.

Lamentablemente, no se puede dotar al Acuerdo modernizado de mayor legitimidad, cuando en este proceso de "modernización" una vez más no fueron incluidas las voces de los directamente afectados; y desde la experiencia a pesar de incluir el Artículo 26.14, las expectativas de que la sociedad civil sea un "vigilante externo" que detecte posibles incumplimientos en ámbitos sensibles como los derechos laborales y la protección ambiental; y promover la transparencia son nulas, pues no se tomaron en cuenta las propuestas conjuntas de sociedad civil en los foros como la creación de un Observatorio Social y un Comité Consultivo Mixto para la vigilancia del acuerdo.

Ojalá estas "buenas voluntades" viciadas de origen busquen anticipar conflictos y actuar como válvula de presión temprana para resolver problemáticas antes de que escalen a disputas formales. Además, existe una brecha sustancial en la capacidad técnica y financiera entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) mexicanas y sus contrapartes europeas para monitorear y litigar estos compromisos. Mientras las OSC europeas cuentan con mayores recursos para participar en los mecanismos de diálogo y presentar quejas, las mexicanas suelen operar con financiamiento precario y bajo un entorno de creciente restricción al espacio cívico. Esta asimetría socava la equidad del proceso y puede llevar a que la agenda de sostenibilidad refleje predominantemente las prioridades y percepciones europeas, sin una contextualización adecuada de las necesidades y luchas locales.

Por otro lado, el capítulo se centra en compromisos internacionales genéricos (e.g., Acuerdo de París, convenios fundamentales de la OIT), pero no aborda de manera contundente los desafíos específicos de México, como la crisis de desapariciones forzadas de defensores ambientales, la contaminación de cuencas hidrológicas por grandes proyectos, o la precarización laboral en las cadenas de suministro globales que terminan en el mercado europeo. Esta desconexión entre el marco normativo supranacional y las urgencias locales limita su relevancia y potencial transformador.

En síntesis, el capítulo de sostenibilidad del AGM es más un instrumento de gobernanza suave que un motor de cambio estructural. Su valor potencial reside no en su poder coercitivo —que es prácticamente nulo— sino en su capacidad para crear espacios de presión política, visibilización y diálogo transnacional. Su éxito real dependerá, por tanto, de factores externos a su diseño: la voluntad política de ambos bloques para tomar en serio las recomendaciones, la fortaleza de la sociedad civil para utilizarlo como herramienta de incidencia y la existencia de una ciudadanía consciente que exija transparencia a sus gobiernos y a las corporaciones que operan bajo este acuerdo.

Además, como se dijo anteriormente, su efectividad dependerá de condiciones críticas: la pronta ratificación del AGM; un proceso de selección de participantes que

sea inclusivo, transparente y representativo; la voluntad política de México y la Unión Europea para atender las recomendaciones con seriedad; y la asignación de recursos suficientes que permitan a la sociedad civil participar de manera sustantiva.

Si estas condiciones se cumplen, el DSC podría convertirse en un modelo internacional de gobernanza participativa, capaz de vincular el comercio con la justicia social y la sostenibilidad, demostrando que los acuerdos internacionales no deben limitarse a gobiernos y grandes empresas, sino incorporar también a los ciudadanos y trabajadores cuyas vidas resultan directamente impactadas.

Referencias Bibliográficas

- Auswärtiges Amt. (s. f.). *Germany and Mexico: Bilateral relations*. Recuperado el 18 de septiembre de 2025, de <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/laenderinformationen/mexiko-node/mexico-229450>
- Ashraf, H. (2020). The Illusion of Inclusion: Civil Society Participation in EU Trade Agreements. *Journal of Contemporary European Studies*, 28(3), 345-362.
- Ashraf, N. (2020). *Making it count: Civil society engagement in EU trade agreements*. ECDPM Discussion Paper No. 276. Maastricht: ECDPM.
- Banco de México. (2023). *Sistema de información económica (SIE): Comercio exterior*. Recuperado el 13 de octubre de 2025, de <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=6&accion=consultarCuadro&idCuadro=CE1>
- Banco de México. (2025). *CA8 sector 1: Saldos comerciales de México con la Unión Europea y países de Europa* [Conjunto de datos internos]. Recuperado de <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarSeries>
- BBVA Research. (2021). *La inversión extranjera directa en México: tendencias y perspectivas*.
- Becerra, L. (2008). La formalización del diálogo y los mecanismos de participación ciudadana en el marco del Acuerdo Global México-UE. En L. Becerra (Coord.), *Balance del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: a 8 años de su entrada en vigor* (pp. 45-62). Heinrich Böll Stiftung.
- Castañeda Bustamante, N. & Becerra Pozos, L. (2013). *Las Relaciones México-Unión Europea en el marco del Acuerdo Global y la Asociación Estratégica: Un balance desde la sociedad civil mexicana*. DECA, Equipo Pueblo, ALOP.

- Comisión Europea. (2023). *EU-Mexico relations: Political dialogue and cooperation framework*. Recuperado el 13 de octubre de 2025, de <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/>
- Comisión Europea. (2023, 26 de octubre). *Global Gateway Forum: EU-Mexico partnership launches new sustainability and business initiatives*. Recuperado de https://global-gateway-forum.ec.europa.eu/index_en
- Comisión Europea. (2025). *EU-Mexico Modernised Global Agreement: Text and adoption process*. Recuperado el 13 de octubre de 2025, de https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mexico/eu-mexico-agreement_en
- CONCORD Europe. (2025, 16 de septiembre). *Understanding the EU's Global Gateway: Why civil society must pay attention*. Recuperado el 13 de octubre de 2025, de <https://concordeurope.org/2025/09/16/understanding-the-eus-global-gateway-why-civil-society-must-pay-attention/>
- Consejo de la Unión Europea. (2024). *EU-Mexico trade: Facts and figures*. Recuperado el 13 de octubre de 2025, de <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/eu-mexico-trade-facts-and-figures/>
- Counter Balance. (2024). *The EU's Global Gateway: A civil society perspective*. Recuperado el 13 de octubre de 2025, de <https://counterbalance.org/news/the-eus-global-gateway-a-civil-society-perspective>
- Embajada de México en Bélgica. (2021). *Cifras destacadas de la relación comercial México-UE (27)*. Secretaría de Relaciones Exteriores. Recuperado el 13 de octubre de 2025, de https://embamex.sre.gob.mx/belgica/images/Economicos/C_DEST_REL_COM_MXUE.pdf
- EUROCAM México. (s. f.). *European Chambers of Commerce in Mexico*. Recuperado el 18 de septiembre de 2025, de <https://mxeurocam.com/>
- Eurodad. (2025, 25 de septiembre). *Civil society highlights the real impacts of the Global Gateway ahead of EU Forum*. Recuperado el 13 de octubre de 2025, de https://www.eurodad.org/civil_society_highlights_the_real_impacts_of_the_global_gateway_ahead_of_eu_forum
- European Commission. (2020). *EU-Mexico Trade Agreement: New agreement in principle*. Recuperado de <https://policy.trade.ec.europa.eu>
- European Commission. (2023). *Report on the implementation of the Trade Part of the EU-Mexico Global Agreement*. Dirección General de Comercio.

- European Commission - International Partnerships. (2024). *EU-LAC Civil Society Forum*. Recuperado el 13 de octubre de 2025, de https://international-partnerships.ec.europa.eu/lac-eu-civil-society-forum_en
- European Parliament. (2016). *Modernisation of the trade pillar of the EU-Mexico Global Agreement*. Dirección General de Políticas Exteriores.
- European Parliament. (2021). *EU trade policy and sustainability: Civil society dialogue mechanisms*. Servicio de Investigación del Parlamento Europeo. Recuperado de <https://www.europarl.europa.eu>
- Friedrich Ebert Stiftung. (2023). *Diálogo social en tratados comerciales: Lecciones para México desde Europa*.
- Herreros, S. (2018). *Asimetrías estructurales y cadenas globales de valor: el caso de América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ioannides, I. (2017). *The EU's Human Rights Responsibilities in its External Trade Policy: The Case of the Global Europe Strategy*. Instituto Universitario Europeo.
- Ioannides, I. (2017). *The effects of human rights related clauses in the EU-Mexico Global Agreement and the EU-Chile Association Agreement*. Servicio de Investigación del Parlamento Europeo.
- Marx, A. (2021). Transparency in EU Trade Policy: A Comprehensive Assessment. *Politics and Governance*, 9(1), 310-320. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i1.3771>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020). *Convenios fundamentales de la OIT y su aplicación*. Ginebra: OIT.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023). Industrial policy and the future of trade. *Journal of International Trade and Economic Development*. Publicación anticipada en línea. <https://www.tandfonline.com/journals/rjte20>
- Santander Trade. (2024). *México: Cifras de comercio exterior*. Recuperado el 13 de octubre de 2025, de <https://santandertrade.com/es/portal/analizar-mercados/mexico/cifras-comercio-exterior>
- Santillán, G., & Talvi, A. (2024, enero). *Global Gateway: What we know and what it means for Latin America and the Caribbean*. Real Instituto Elcano. Recuperado de <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/01/ari2-2024-santillan-talvi-global-gateway-what-we-know-and-what-it-means-for-latin-america-and-the-caribbean.pdf>
- Secretaría de Economía. (2023). *Informe Estadístico del Comercio Exterior de México*. Gobierno de México.

- Secretaría de Economía. (2023). *Informe sobre la inversión extranjera directa en México*. Gobierno de México. Recuperado de <https://www.gob.mx/se>
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (2023). *Relaciones económicas y comercio bilateral entre México y la Unión Europea*. Portal GlobalMX. Recuperado el 13 de octubre de 2025, de <https://portales.sre.gob.mx/globalmx/es/relaciones-economicas/comercio-bilateral>
- SIAVI. (2023). *Sistema de Información Arancelaria Vía Internet*. Secretaría de Economía. Gobierno de México.
- Stiglitz, J. E. (2017). *Globalization and its discontents revisited: Anti-globalization in the era of Trump*. W. W. Norton & Company.
- Transnational Institute (TNI). (2022). *Corporate Greenwashing in EU Trade Agreements*. Recuperado de <https://www.tni.org/en/publication/green-multinationals-exposed>
- Transnational Institute (TNI). (2022). *Six reasons not to ratify the EU-Mexico Global Agreement*. Recuperado de <https://www.tni.org/en/article/six-reasons-not-to-ratify-the-eu-mexico-global-agreement>
- Van Harten, G. (2016). *Investment Treaty Arbitration and Public Law*. Oxford University Press.