
México en el Consejo de Europa

*Manuel Rodríguez Arriaga**

En agosto de 1999, la secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, manifestó que la participación de México en el Consejo de Europa permitirá fortalecer las relaciones con todos y cada uno de los países que lo integran, y contribuir a la búsqueda de soluciones a problemas comunes que sólo pueden ser resueltos por el consenso y la cooperación internacionales. Señaló, asimismo, que México al solicitar el estatuto de observador permanente en esta organización, busca consolidar su compromiso con los valores de la democracia y los derechos humanos, además de reforzar el proceso de profundas reformas que ha venido realizando para consolidar su estado de derecho.

Al final del siglo, dos hechos testimonian el significativo fortalecimiento que viven las relaciones de México con Europa. El 1 de diciembre, el gobierno mexicano ingresó como observador permanente al Consejo de Europa, organización paneuropea que vincula a 41 países de ese continente. Unos cuantos días antes, el 24 de noviembre, concluyeron las negociaciones entre México y la Unión Europea (UE), para contar con un tratado de libre comercio que habrá de alentar los intercambios y las asociaciones estratégicas.

* Embajador de México ante el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo, y funge como representante para los Asuntos del Consejo de Europa.

Un marco de referencia

La caída del Muro de Berlín abrió a Europa Occidental un nuevo horizonte de relaciones con los países de Europa Central y del Este, los cuales a su vez, iniciaron la remodelación de sus estructuras políticas, económicas y sociales. El imperativo histórico de ampliar las fronteras de la seguridad regional, de la democracia, de la producción y el comercio llevó a los Estados que hoy integran la UE a canalizar los mayores recursos posibles —políticos y económicos— en apoyo a tales transformaciones.

La situación hizo que países como México, en búsqueda de capital, tecnología y servicios europeos, ajustaran a la baja sus expectativas de mayor acercamiento con el viejo continente, y procuraran con ahínco otros mercados y fuentes de recursos. México fue particularmente activo en ese cometido: negoció el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Reforzó sus vínculos económicos con América Latina y con los países de la Cuenca del Pacífico. Ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Junto al exitoso y notable incremento del comercio con Estados Unidos y las inversiones de ese país en México, se agudizó conspicuamente la dependencia del capital y del mercado estadounidenses. En paralelo, decreció en forma significativa la participación de Europa en el sector externo mexicano y se agudizó el desequilibrio en la balanza comercial con esa región. Todo ello hizo más apremiante que nunca la necesidad de diversificar el destino de las exportaciones del país, así como las fuentes de capital y de insumos productivos. Ampliar las alianzas estratégicas para competir con éxito en los mercados internacionales y generar más producción, empleo y desarrollo, se convirtió en un imperativo. Había que voltear hacia Europa Occidental, el bloque comercial más grande del mundo, particularmente próspero y con el mayor potencial para el ejercicio de diversificación requerido.

Por lo que hace al escenario político, la década de los noventa, se presentó más propicia que la precedente para la concertación diplomática y la cooperación intergubernamental. Con el final de la guerra fría se liberalizaron los cauces de vinculación entre Estados de distintas regiones y tendencias, muchos de los cuales estuvieron condicionados por la lucha bipolar. México entró en un etapa de

entendimiento y cooperación con Estados Unidos, durante la cual se restauraron gradualmente los daños que en los ochenta causó la política de poder de Washington. Lo anterior coincidió con un *aggiornamento* de la alianza estratégica entre Norteamérica y Europa Occidental y con la búsqueda y utilización de nuevas vías para encarar los cambios y retos del final del siglo. A ese contexto corresponden los empeños en Europa por ampliar las fronteras de la estabilidad democrática y de la economía de mercado, y conformar la familia que hoy encuentra casa en el Consejo de Europa.

El ingreso al Consejo de Europa

El 1 de diciembre, el Comité de Ministros aprobó la resolución (99)32, por la cual México ingresó al Consejo de Europa. Durante las deliberaciones, se reconoció la positiva evolución de los vínculos de México con Europa, así como el valor de su experiencia de desarrollo nacional y de política exterior como posible fuente de contribuciones a los trabajos de la organización. De acuerdo con los considerandos de la resolución:

México comparte los ideales y valores del Consejo de Europa... existen perspectivas de diálogo y cooperación en numerosos campos y particularmente en el de la estabilidad democrática relacionada con el fortalecimiento de las instituciones de la democracia, el funcionamiento del Estado de Derecho y el respeto a los derechos del hombre.

En su parte resolutive, el documento describió el alcance del estatuto de observador permanente de la manera siguiente:

El Comité de Ministros...

Decide invitar a México a convertirse en observador ante el Consejo de Europa. Este estatuto dará a México la facultad de:

- i. nombrar un observador permanente ante el Consejo de Europa;
- ii. enviar observadores a aquellos comités de expertos del Consejo de Europa instituidos en aplicación del artículo 17 del Estatuto, a los que todos los Estados miembros tienen la facultad de designar participantes;

- iii. enviar a su observador permanente a las reuniones subsidiarias de los delegados, comprendidas aquellas consagradas a la planificación y a la programación de las actividades del Consejo de Europa para el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el funcionamiento del estado de derecho y el fortalecimiento de los derechos humanos;
- iv. enviar, mediando invitación del país anfitrión, observadores a las conferencias de ministros especializados;
- v. participar en las actividades de los acuerdos parciales, ampliados o parciales ampliados, mediando invitación conforme a las reglas aplicables a tales acuerdos.

La resolución tuvo como primer basamento el análisis del caso que hicieron en Estrasburgo los representantes permanentes de los Estados miembros entre enero y abril de 1999. En este último mes, el Comité de Ministros concluyó que existan méritos suficientes para dar entrada formal a la solicitud mexicana y, conforme a las normas de la organización, pidió la opinión de la Asamblea Parlamentaria.

La Comisión de Asuntos Políticos de la Asamblea designó en mayo al jefe de la Delegación Parlamentaria de Andorra como relator para México. A fin de cumplir su cometido, el relator estudió los antecedentes de las solicitudes del gobierno y del Congreso mexicanos y realizó, entre el 28 de agosto y el 4 de septiembre, un amplio programa de consultas con altos funcionarios de gobierno, legisladores y representantes de sectores de la sociedad civil en el Distrito Federal y los estados de Chiapas y Nuevo León.

El relator recomendó que se otorgara al gobierno de México el estatuto de observador permanente ante el Consejo de Europa, y que al Congreso se le aceptara como observador de la Asamblea Parlamentaria. El 23 de septiembre, su informe fue aprobado por unanimidad en la Comisión de Asuntos Políticos. De inmediato, el Buró de la Asamblea lo remitió sin discusión a la Comisión Permanente para su consideración definitiva.

El 4 de noviembre, la Comisión Permanente adoptó la opinión número, 214 en los siguientes términos: "...la Asamblea opina que México satisface las exigencias requeridas en los términos de

la Resolución Estatutaria (93)26 y recomienda al Comité de Ministros otorgar a ese país el estatuto de observador ante el Consejo de Europa”.

En la misma fecha, la Comisión Permanente adoptó la resolución 1203 (1999) que en su párrafo fundamental dice:

... la Asamblea decide:

- i. otorgar el estatuto de observador al Congreso de México;
- ii. atribuir seis asientos a la delegación de observadores que deberá integrarse, de manera que se asegure una representación equitativa entre los partidos o fuerzas políticas presentes en el Congreso, así como la representación de sus dos Cámaras...

La Asamblea Parlamentaria fue por demás elocuente al enfatizar hechos como los siguientes:

- México se ha comprometido de manera decidida con una política de acercamiento a Europa y sus instituciones. Es el único país latinoamericano que ha suscrito un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea, y que se encuentra negociando con la Comisión Europea la conclusión de un acuerdo de libre comercio.
 - México es el único país latinoamericano miembro del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), demostrando así su interés en la reconstrucción democrática de los países de Europa Central y del Este. También es el único país latinoamericano miembro de la OCDE.
 - México ha emprendido con éxito en el transcurso de los últimos años reformas democráticas sustanciales a fin de consolidar una democracia pluralista en la que la distribución de poderes sea plenamente respetada.
 - México forma parte de 42 convenciones internacionales en materia de derechos humanos, tanto en el marco de las Nacio-
-

nes Unidas como a nivel regional. La Asamblea considera que las autoridades dan testimonio de una real voluntad de asegurar el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos los ciudadanos.

- México participa desde 1995 en trabajos del Consejo de Europa como observador ante varios comités intergubernamentales.
- Delegaciones parlamentarias de México participan en los debates anuales de la Asamblea Parlamentaria sobre las actividades de la OCDE y del BERD, al tiempo que se han establecido contactos regulares con la Comisión de Asuntos Políticos.
- El gobierno de México estableció en su embajada en Bélgica una unidad autónoma encargada de las relaciones con el Consejo de Europa y ha tomado la decisión de asegurar una presencia permanente en Estrasburgo.
- México comparte los valores del Consejo de Europa y puede hacer una contribución positiva a sus trabajos.

La gestión diplomática

En diciembre de 1998, el gobierno de México presentó la solicitud para obtener el estatuto de observador permanente en el Consejo de Europa, mediante comunicaciones de la secretaria de Relaciones Exteriores al presidente del Comité de Ministros y al secretario General de la organización. Ese mismo mes, los miembros de la Gran Comisión y el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República formularon una petición análoga al presidente de la Asamblea Parlamentaria, manifestando el interés del Congreso en obtener el estatuto de observador permanente en la propia Asamblea.

Con el objeto de desarrollar la gestión diplomática correspondiente, se estableció en Bruselas, en agosto de 1998, la Oficina de México para Asuntos con el Consejo de Europa, a cargo del

embajador ante Bélgica y Luxemburgo. Al mismo tiempo, se comenzó a participar en el Comité *Ad Hoc* de Consejeros Jurídicos en Derecho Internacional Público; en el Comité de Cultura, en el Comité de Educación Superior e Investigación, y en el Comité sobre Problemas del Crimen.

La gestión diplomática se realizó en los principales ámbitos institucionales del Consejo de Europa: el Comité de Ministros, la Asamblea Parlamentaria y la Secretaría General. En forma complementaria, los embajadores de México en Europa efectuaron consultas de apoyo en las cancillerías de los países miembros de la organización. A lo largo del proceso, se dio una eficaz colaboración entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Senado de la República, que influyó de manera destacada en el éxito de la gestión.

En años anteriores, México hizo diversas aportaciones al Consejo de Europa, que contribuyeron a pavimentar el camino. La participación del país en la OCDE motivó que congresistas mexicanos fueran invitados, desde 1995, a las sesiones de la Asamblea Parlamentaria destinadas a analizar el informe anual sobre dicha organización. Tal presencia se amplió al incorporarse México al BERD, cuyo informe anual también discute la Asamblea. La participación en tales foros constituyó un precedente en favor de las solicitudes para ingresar al Consejo de Europa.

Aunado al anterior, otro antecedente positivo fue la contribución, desde 1995, SRE-PGR a los trabajos del Grupo Multidisciplinario sobre Corrupción, entidad dedicada a crear instrumentos jurídicos multilaterales para combatir conductas ilícitas.

Las experiencias antes citadas despertaron interés en México sobre los méritos de la cooperación dentro del Consejo de Europa. En 1997, la Cancillería decidió evaluar los alcances del estatuto de observador permanente en la organización e iniciar un proceso de acercamiento gradual a ella.

Los observadores permanentes

El Consejo de Europa no previó en sus orígenes contar con observadores permanentes no europeos. Aun cuando la Santa Sede estableció una relación especial de trabajo con la organización en la

década de los cincuenta, pasaron 47 años para que Estados Unidos (enero 1996) y Canadá (abril 1996) ingresaran al Consejo.

Estos países tienen, como miembros de la OTAN, un interés prioritario en la seguridad europea, además de relaciones estratégicas de vasto alcance político y militar en la región. Desde el momento en que el Comité de Ministros aprobó el estatuto de observador permanente para ellos, se enfatizó su compromiso con la estabilización de las nuevas democracias de Europa Central y del Este.

Por su parte, Japón se sumó en noviembre de 1996. Al respecto, es de suponer la existencia de un especial interés japonés por apoyar, a través del Consejo de Europa, el desarrollo con estabilidad de la Federación de Rusia, con la cual tiene una importante vinculación geopolítica.

La calidad de observador permanente no fue algo que México obtuviera en forma automática o inmediata. Al igual que en el caso de Japón, su solicitud motivó una amplia deliberación, primero dentro del Comité de Ministros y más tarde en la Asamblea Parlamentaria, sobre las implicaciones diplomáticas, políticas y funcionales que tendría la apertura de la organización a más Estados no europeos. Finalmente, en abril de 1999, el Comité de Ministros decidió dar entrada formal a la solicitud del gobierno mexicano, considerándola en sus propios méritos, y sin condicionarla al debate que habría de darse los siguientes meses sobre la conveniencia o no de abrir la organización.

En julio, se aprobó el documento: "Criterios para la atribución del estado de observador en el Consejo de Europa", que servirá de referencia para evaluar solicitudes que podrían formularse en el futuro. Como complemento a tal decisión, en noviembre último se reconoció un mismo nivel de participación a todos los observadores, lo que hasta entonces no sucedía.

El Consejo de Europa condiciona el otorgamiento del estatuto de observador permanente a un compromiso de participación activa que produzca aportaciones en favor de una perspectiva más amplia para sus trabajos. Esto quedó de manifiesto en el caso de México al reconocerse su experiencia en capítulos como los siguientes:

- La modernización exitosa de los sistemas político y electoral del país y la expansión de la normatividad jurídica y los

mecanismos destinados a la protección de los derechos humanos.

- La construcción de instituciones y normas de desarrollo social.
- Las contribuciones al desarrollo y codificación del derecho internacional.
- Las aportaciones a la cooperación internacional para el desarrollo.
- El papel que ha jugado el país en el diseño y operación de mecanismos de pacificación y concertación política en América Latina.
- Los trabajos de colaboración internacional en materia de migración indocumentada y lucha contra el narcotráfico.
- Los progresos significativos en la reestructuración y apertura de su economía, y en el reforzamiento del sector externo, incluyendo la suscripción de acuerdos internacionales.

Los trabajos en el Consejo de Europa

El Consejo de Europa traduce sus objetivos fundamentales en cuatro vertientes que encuentran reflejo en el programa de trabajo definido por la Cumbre de Estrasburgo en 1997:

- La promoción de los derechos humanos, de la democracia pluralista, de la preeminencia del derecho y la seguridad del ciudadano.
 - El impulso a la valoración de la identidad y la diversidad culturales.
 - La búsqueda de soluciones a los problemas sociales y la preservación y elevación de la calidad de vida.
-

- El desarrollo de la estabilidad democrática mediante reformas políticas, legislativas y constituciones apropiadas.

El Consejo cuenta con una vasta red de cooperación intergubernamental en la cual conviven entidades para la atención de cuestiones políticas y de seguridad, con otras que trabajan en la prevención y atención de problemas de muy diversa naturaleza, que resultan de interés prioritario para Europa.

Los Grupos de Relatores, los cuales operan las denominadas “Reuniones subsidiarias de los delegados” en Estrasburgo, son entidades de deliberación sobre asuntos políticos sensibles, que además establecen los objetivos y lineamientos de la cooperación. A continuación, se enumeran:

- Estabilidad democrática
- Derechos humanos
- Cooperación jurídica
- Asuntos sociales y de salud
- Educación, cultura, deporte y juventud
- Relaciones con la Unión Europea
- Relaciones con la OSCE
- Asuntos administrativos y presupuestarios

Hay una veintena de Comités Directivos que operan con un alto grado de especialización para precisar el curso de las acciones de cooperación. De particular interés para México resultan aquellos que tratan sobre la cohesión social, la cooperación jurídica y judicial, la igualdad de hombres y mujeres, la salud pública y la migración. De los comités dependen numerosos grupos de expertos.

Los Acuerdos Parciales son mecanismos adicionales de colaboración que agrupan a algunos de los Estados miembros y observadores. Destacan los siguientes:

-
- El Centro Europeo para la Interdependencia Global y la Solidaridad (Centro Norte-Sur)
 - La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia)
 - El Fondo de Desarrollo Social
 - El Grupo de Cooperación en la Lucha contra el Abuso y Tráfico Ilícito de Estupefacientes
 - El Grupo de Cooperación en Materia de Prevención, Protección y Organización de Auxilio Contra Riesgos Naturales y Tecnológicos Mayores
 - El Fondo de Apoyo a la Coproducción y a la Difusión de Obras Cinematográficas y Audiovisuales

En complemento a los trabajos institucionales de carácter permanente, la organización convoca a conferencias de nivel ministerial para impulsar el diseño de políticas frente a problemas de especial complejidad.

La aportación de mayor trascendencia del Consejo de Europa a la nueva arquitectura del orden continental y a la vida internacional son las convenciones y acuerdos que decantan el trabajo de cooperación de los más relevantes capítulos de su agenda. Actualmente, existen 177 de esos instrumentos jurídicos, varios de los cuales podrían proveer elementos comparativos de interés para México. Un buen número de ellos está abierto a la firma de los observadores permanentes y de Estados no miembros.

Con el fin de reforzar la participación de México en los foros de cooperación del Consejo, en septiembre último se nombró a un funcionario permanente en Estrasburgo, dependiente de la oficina de representación en Bruselas.

Conclusión

El ingreso al Consejo de Europa forma parte de la estrategia del gobierno de México para profundizar la relación con el viejo conti-

nente. La participación de México en ese foro de 41 Estados, le abrirá oportunidades de comunicación política y cooperación con cada uno de ellos y a nivel multilateral. Asimismo, podrá reforzarse el seguimiento de tendencias y decisiones relevantes para el futuro de Europa, que tendrán impacto sobre el escenario político y el orden jurídico internacionales.

En el Consejo de Europa, México podrá decantar experiencias provechosas para su política exterior y para el desarrollo de sus instituciones y políticas públicas.
