

# Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México (Acuerdo Global)<sup>1</sup>

Laura Becerra Pozos

## Introducción

Más allá de las bondades originales que inspiraron el proyecto político-económico y estratégico de la Unión Europea; a contracorriente de su humanismo histórico, su riqueza de instituciones, lineamientos, directrices, declaraciones y compromisos producidos y ratificados, y de la historia de instrumentos políticos, como los acuerdos de cooperación de desarrollo y comercio, con el extenso número de sus excolonias en casi todos los continentes, el TLCUE<sup>2</sup> es un instrumento, esencial pero no únicamente europeo, de la evolución de la política de globalización corporativa hacia el espacio latinoamericano y caribeño.

De hecho, el TLCAN (o NAFTA como prefieren citarlo en Europa) fue el modelo neoliberal de tratado comercial y financiero bilateral, entre una potencia económica y un país subdesarrollado, que la Unión Europea decidió aprovechar para dar la batalla geoestratégica frente al bloque estadounidense y avanzar hacia otros espacios.

El Acuerdo Global se firmó el 8 de diciembre de 1997 en Bruselas, Bélgica y posteriormente sería ratificado por los entonces 15 países miembros de la UE<sup>3</sup> y por el Senado de México, -con el voto en contra del Partido de la Revolución Democrática (PRD)- que en lo particular votó a favor de la cláusula democrática y de los capítulos de diálogo político y cooperación. Entró en vigor en el 2000 pero los capítulos relacionados con servicios, inversión, pagos, movimiento de capital y propiedad intelectual entraron en vigor hasta el 2001.

El Acuerdo dispone en su Artículo 15 la instrucción para la firma de Acuerdos para la Promoción y Protección de las Inversiones (APPRIs

---

<sup>1</sup> El nombre completo es: Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros.

<sup>2</sup> El nombre completo es "Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros"

<sup>3</sup> Actualmente son 27 países

o BITS por sus siglas en inglés) entre México y los Estados miembros de la UE, que son similares al Capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y al derrotado Acuerdo Multilateral para las Inversiones (AMI).

El TLCUE previó la abolición total de barreras arancelarias y otros "obstáculos del comercio" hasta el 2005 para las exportaciones de bienes mexicanos a la UE y hasta el 2007 para exportaciones de la UE a México. En cuanto al comercio de servicios existen otros escalonamientos hasta el año 2010 cuando se espera lograr una total liberalización comercial.

### **Componentes del Acuerdo**

- ❖ Diálogo Político
- ❖ Cooperación
- ❖ Comercial

### **La negociación**

#### **❖ No se consideró el antecedente negativo del TLCAN**

Durante la negociación, al igual que en el TLCAN y aún sin aprender de las consecuencias negativas que trajo consigo ese tratado, el gobierno mexicano no promovió cláusulas ni normas que compensaran las asimetrías, por el contrario México se vio obligado a regular y reglamentar el principio de trato nación para garantizar condiciones de igualdad.

En las negociaciones multilaterales de la OMC muchos países del Sur han luchado porque los industrializados cumplan con el compromiso de instrumentar políticas que reconozcan las grandes diferencias existentes entre países y por lo tanto se ponga en práctica el llamado "trato especial y diferenciado" y no solo el "trato de Nación más Favorecida"; para que se puedan establecer las medidas adecuadas para proteger aquellos sectores o productos sensibles para sus economías sin peligro de represalias. Con la firma del Acuerdo Global, la UE fue la segunda gran potencia -después de los EEUU-, que negoció un tratado comercial, de inversiones y de cooperación

con un país subdesarrollado, donde no se reconocieron esas diferencias sino que se estableció de manera generalizada la injusta "Cláusula de Trato Nacional".

Por tanto se pudo apelar a las resoluciones de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y pedir el trato especial y diferenciado, a partir de las asimetrías.

El Capítulo de Inversiones es idéntico al TLCAN, que como sabemos ha profundizado las desigualdades económicas, sociales, culturales y ambientales de la población mexicana.

Para las propias autoridades mexicanas el costo fiscal de la apertura con la UE, es decir, la pérdida de ingresos por concepto de aranceles, ha sido estimada en 300 millones de dólares anuales. Lo ideal es que la desgravación arancelaria debió iniciar en el 2005 y concluir la apertura del comercio de manufacturas entre el 2010 y 2015.

## **Resultados del Acuerdo Global (TLCUEM)<sup>4</sup>**

### **❖ Las Inversiones**

Decir que el TLCUEM intensificó **la inversión europea** es incorrecto. Sobre todo si se compara con el intercambio comercial que se da con los Estados Unidos, más bien podemos hablar de un déficit comercial; por ejemplo, la participación europea en México en 1993 era del 9% y para el 2005-2006 era de aproximadamente del 6%.

El Acuerdo Global y los APPRIls han sido todo un éxito para el capital europeo, al adquirir el control mayoritario de los activos bancarios (52.3%), de la captación (53.9 %), de la cartera de crédito (52%), de la deuda externa del Sector Público en la electricidad (52 %) y de convertirse en el segundo acreedor de PEMEX (20.6%). También ha alcanzado el segundo lugar (30%), después de EU-Canadá (68%) como acreedor de la deuda global del sector público mexicano.

---

<sup>4</sup> "Evaluación y Perspectivas frente al TLCUEM". Elaborado por Alejandro Villamar y Alberto Arroyo de la RMAC; con aportes de Maureen Meyer, Manuel Pérez Rocha, Norma Castañeda y María Atilano

En paralelo la Inversión Europea, clasificada como Inversión Extranjera Directa (IED), aunque no siempre lo sea, ha aumentado al doble en su volumen promedio anual (de 2,312.3 mdd entre 1994-1999 a 4,403.6 entre 2000-2004), No obstante, ello no ha significado una diversificación importante ya que Estados Unidos pasa del 59% al 65%, mientras Europa sólo del 23% al 25% del total<sup>5</sup> Mantiene el segundo lugar, después de EU-Canadá.

*Sin embargo, la Unión Europea ha especializado su inversión en nuestro país: predomina en servicios (53% del total de IED-UE en el periodo 2000-2004), disminución relativa de la participación en la manufactura (31%, pero era 65% en el 2000) y abandono del sector primario (0%).*

La mayor IED de la UE en los servicios financieros, durante los últimos años, ha sido la compra de bancos y otras instituciones financieras como aseguradoras, intermediarios, etcétera.

Por otra parte, el crecimiento de la IED-UE en electricidad y gas -áreas expresamente prohibidas por la Constitución mexicana- han vulnerado la soberanía constitucional y es producto tanto de la presión política europea como de la complicidad del gobierno mexicano.

Como ya se dijo el capítulo de inversiones reproduce lo mismo que el capítulo 11 de TLCAN, así como aspectos sustanciales del proyecto del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que incorporan de manera obligatoria los códigos de inversiones y empresas multinacionales. (Además el vínculo jurídico homologado con los 14 APRIS, que el tratado incorpora sin incorporar reservas legales y constitucionales del orden jurídico mexicano necesarias).

Lo más preocupante es que **se fue avanzando en un nuevo capítulo de inversiones**, pues el original se consideró muy acotado, lo que apuntala liberalizar sectores estratégicos como el energético, y otros servicios importantes (salud, agua, etc).

---

<sup>5</sup> Secretaría de Economía Estadísticas sobre IED Informe Trimestral cuadro 4. Tomado de [www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)

*Usando la eficaz fórmula de GATS+TLCUE, la Comisión Europea le envió a su contraparte mexicana, el requerimiento de liberalización (léase tanto desregulación, privatización, y facilidades) de 12 ramos mexicanos, entre ellos energía, servicios en telecomunicaciones, correos, servicios ambientales (sobre todo sistemas de distribución de agua potable y plantas de tratamiento), servicios profesionales, servicios de construcción, entre otros.*

Liberalizar el sector Servicios es la bisagra necesaria, entre otros propósitos, para profundizar y consolidar la hegemonía de poderosas empresas transnacionales europeas, destacadamente españolas, francesas e inglesas tanto en la economía mexicana como en el resto de América Latina, pero en especial en el corazón del Plan Puebla Panamá. Sus componentes centrales -de infraestructura- como el Sistema de Interconexión Energética, Carretero, Telecomunicaciones bajo fibra óptica-, o la red de puertos y aeropuertos parecieran ser lo suficientemente atractivos como para exigir reglas claras de desregulación gubernamental y privatización para garantizarles la reconquista económica de las antiguas excolonias del istmo americano.

### ❖ El Comercio

El Acuerdo y la ausencia de una auténtica política nacional de desarrollo, facilitó la inercia de profundizar las asimetrías comerciales entre nuestros países; favoreciendo primordialmente a las grandes empresas europeas y profundizando el déficit de la balanza comercial mexicana.

Si comparamos el periodo del TLCUEM -julio 2000-noviembre 2004- con exactamente el mismo período previo, las exportaciones sólo crecieron 30%, mientras que las importaciones crecieron 59.1%, mientras el déficit de balanza creció casi 78%<sup>6</sup>

Esta situación no es casual, sino resultado previsible de unas reglas injustas de comercio plasmadas en el TLCUEM que no reconocen asimetrías preexistentes, entre una potencia económica consolidada

---

<sup>6</sup> Banco de Información Económica de INEGI (en adelante BIE-INEGI) Sector externo/ Balanza comercial por zonas geográficas y principales países/Unión Europea.

y una economía media y con fuertes características de país subdesarrollado.

Gran parte del éxito de aumento de las exportaciones europeas hacia México parece darse en un aumento del comercio intra firma y sectorial. Las empresas europeas automotrices y de auto partes, destacadamente las alemanas, han jugado un papel central en este incremento.

Un tema preocupante en los últimos años ha sido la presión europea para que el gobierno de México entregue sus ofertas de apertura de al menos 14 sectores de servicios. No obstante que el Acuerdo de Servicios (GAT de la OMC) establece la decisión voluntaria, no obligatoria para los gobiernos, de determinar si liberaliza o no las áreas de servicios, la UE insiste en que México abra la electricidad, la educación, el agua y 11 sectores más.

#### ❖ **Desgravación arancelaria en la Agricultura<sup>7</sup>**

Era previsible que el sector que más sufrirá por el TLCUEM era el de la agricultura, pues en el año 2007, al igual que con el TLCAN, se abriría totalmente al libre comercio. Inicialmente México logró una desgravación más lenta para ciertos productos sensibles, sin embargo este periodo (2000-2007) era insuficiente para que México pudiera desarrollar una política agraria que diera a los pequeños productores la capacidad para insertarse en los mercados. En efecto, “los productos agropecuarios mexicanos que lograron encontrar más demanda en Europa después de la entrada en vigor del TLCUEM se encuentran generalmente en manos de grandes compañías europeas e internacionales.

Como indica el Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC), “en el año 2001 el presupuesto total del gobierno mexicano para la agricultura fue de casi tres mil millones de

---

<sup>7</sup> Pérez Rocha Manuel, “El TLCUEM a Cuatro Años: Como con su antecesor el TLCAN, tan sólo expectativas incumplidas” Noviembre 2004. Actualización de “A Tres Años de Tratado de Libre Comercio México – Unión Europea; Las promesas para el pueblo mexicano incumplidas / todo para las multinacionales europeas”. Presentado en el Foro Social Europeo, París, 2003.

dólares; la UE gastó en el mismo tiempo mas de 105 mil millones de dólares solo en subsidios.

*El campesino mexicano simplemente no puede competir con la agricultura moderna, altamente subsidiada y además políticamente unificada de la UE". Un estudio del Frente Democrático Campesino de Chihuahua indica que el TLCUEM "no aporta, al menos para el caso de al agricultura, nada diferente al TLCAN. No hay fondos compensatorios, ni apoyos a las ramas productivas o regiones más afectadas. No se contemplan proyectos de desarrollo, ni mucho menos se estipula elaborar en el futuro mediano o inmediato algo que se acerque a la Política Agrícola Común de la UE. Adicionalmente el TLCUEM se encuentra con un sector agroalimentario mexicano devastado por el TLCAN, con los productores de granos y de oleaginosas severamente dañados, con los productores de todo tipo de carne a punto de colapsarse por la desgravación total de las importaciones a partir de enero del 2003". Por lo que es necesario implementar en el TLCUEM medidas especiales para "proteger los productos llamados sensibles: granos básicos, como el maíz, frijol y trigo; azúcar de caña, café y cacao. Es decir, los rubros más importantes en el perfil de exportación agroalimentaria de México".*

**El propio gobierno y las cámaras empresariales han dicho que el acuerdo ha sido aprovechado en un 30% o 40%, debido a una rigidez de la normatividad** que impide a las empresas mexicanas incursionar en los mercados, para lo que se implementó un **Proyecto de Facilitación del Acuerdo** (16 millones de euros), con el fin de que ambas partes adopten estándares armonizados o comunes en varias áreas relacionadas al comercio, (Aduana, normas técnicas, sanitarias, fitosanitarias, etc)

### ❖ **Concertación Política**

Un componente novedoso del Acuerdo fue la inclusión de una **cláusula democrática**,<sup>8</sup> que otros acuerdos "solo comerciales" no contemplan. Dicha cláusula se pensó para avanzar en el respeto,

---

<sup>8</sup> Artículo 1 "El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira a las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo".

promoción y protección de los DDHH por parte de los Estados Parte. No obstante, no tiene ninguna validez jurídica, funciona más como retórica y se han dado acontecimientos que podrían ameritar una llamada de atención de la UE al gobierno de México por la violación sistemática de los DDHH, así como a los propios inversionistas europeos que no respetan los derechos humanos desde su actividad empresarial.

Compartir valores políticos fundamentales como la democracia, el respeto al Estado de Derecho, con énfasis en el respeto de los derechos humanos, el multilateralismo y la paz, fueron las razones centrales esgrimidas por los gobiernos para el Acuerdo Global entre nuestros países. Desde una perspectiva de derechos humanos, la inclusión de una cláusula democrática en el Acuerdo podría servir como una herramienta para avanzar en el respeto, promoción y protección de los derechos humanos, particularmente en el contexto de las relaciones comerciales y de inversión entre los Estados parte.

Sin embargo, después de siete años no se han incluidos mecanismos concretos para hacer operativo y legalmente vinculante el contenido de la cláusula y de asegurar una dimensión positiva de la misma. La cláusula es hasta ahora una expresión de buenas intenciones de los Estados parte y permanecerá reducida a la sola posibilidad de tomar medidas restrictivas como la reducción de la cooperación, el aplazamiento de reuniones del Consejo Conjunto, incluso sanciones comerciales, en casos de violaciones de derechos humanos por parte de los Estados<sup>9</sup>

Peor aún, en ausencia de estos mecanismos –a pesar de que los gobiernos verbalmente han expresado la necesidad de construirlos-, los Estados podrán seguir usando la cláusula democrática en sus discursos como ejemplo de su respeto a los derechos humanos, mientras que en la práctica, siguen permitiendo y cometiendo violaciones a los derechos humanos. Baste recordar la represión y violencia en el marco de la manifestación ocurrida el 28 de mayo del 2004, en Guadalajara, Jalisco en el contexto de la III Cumbre de Jefes

---

<sup>9</sup> Meyer, Maureen, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez “Retos y posibilidades en el uso de la cláusula democrática: Experiencias de la sociedad civil en el Acuerdo Global entre la Unión Europea y México”, mayo 2004. Sobre las medidas a tomar en caso del incumplimiento del Acuerdo, consulta con el artículo 58 del Acuerdo Global “Cumplimiento de las obligaciones”.

de Estado y Gobierno América Latina y el Caribe- Unión Europea.<sup>10</sup> Sin embargo, el gobierno estatal y el gobierno federal no han tomado medidas para la identificación y sanción de los responsables de los hechos violatorios, la reparación integral del daño y la adopción de medidas de no repetición de violaciones en este contexto. Por su parte, la Unión Europea tampoco ha tomado medidas al respecto.

Se ha realizado un monitoreo de casos de empresas transnacionales europeas que no respetan los derechos humanos en el país. Por ejemplo, la empresa alemana Continental Tire y las violaciones a los derechos humanos laborales de los trabajadores del Sindicato Nacional Revolucionario de Trabajadores de Euzkadi. Aunque éste se resolvió en enero de 2005, hay que resaltar que fue gracias a las movilizaciones de los trabajadores y otras organizaciones civiles y sociales a nivel nacional e internacional para que las autoridades mexicanas reconocieran la huelga. Los derechos laborales de los trabajadores no han sido respetados ni protegidos por el gobierno mexicano conforme a las normas mexicanas.

### ❖ Cooperación

En este apartado el balance tampoco es favorable. El Acuerdo no se está aprovechando bien, debido a la ausencia de políticas de Estado, del lado mexicano en materia de cooperación internacional. El gobierno ha sido incapaz de aprovechar las políticas de cooperación que ofrece la UE, se ha enfocado a los mismos programas existentes antes de la firma, a privilegiar los programas de cooperación de carácter asistencial, dejando de lado aquellos para fortalecer las PyMES, el desarrollo local, la educación, ciencia y tecnología.

Por su parte la UE ha avanzado en la cooperación comercial y económica para fortalecer los procesos de ajuste estructural. Su cooperación se basa en los indicadores macroeconómicos que México tiene a nivel mundial, sin considerar los factores socioeconómicos y culturales.

---

<sup>10</sup> CNDH, "Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos Relativos a los Hechos de Violencia Suscitados en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 28 de mayo del 2004, con Motivo de la Celebración de la III Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea", agosto 2004.

No toma en cuenta además estudios de impacto y factibilidad, como tampoco realiza consultas reales para la implementación de sus proyectos. Como ocurrió con el Proyecto "Desarrollo Social Integrado y Sostenible" que el gobierno del estado de Chiapas pactó con la Comisión Europea en el marco del Acuerdo Global y en base al "Memorandum de Entendimiento" que define las prioridades para la cooperación. Es un ejemplo del desconocimiento de la insurgencia indígena, la militarización y paramilitarización y de las condiciones sociales, culturales, políticas y ambientales en ese territorio.<sup>11</sup>

### ❖ **Consideración final de los Resultados del AG**

Así, no obstante que el Parlamento Europeo, el Consejo Económico y Social y la propia Comisión Europea tienen una serie de lineamientos y directrices para negociar tratados comerciales, criterios de desarrollo, recomendaciones para el respeto a los Derechos Humanos, y se propicien así políticas de cooperación entre partes diferenciadas, no se cumplen. El TLCUE es un documento de declaraciones políticas, sin instrumentos concretos que garanticen el respeto a esos derechos y lineamientos, y su eventual instrumentación. Está totalmente subordinada a los poderosos intereses mercantiles y financieros, y a expensas del poder discrecional que retiene el Consejo Conjunto, excluyendo con ello a los órganos legislativos y a la sociedad civil.

### ❖ **La Sociedad Civil**

Desde que se anunciaron las negociaciones del Acuerdo México-UE, diversas organizaciones civiles mexicanas y europeas nos pronunciamos en contra de su concepción original, con reservas, ya que si bien la cláusula democrática parecía favorable y novedosa, no clarifica la ruta y mecanismos para su implementación.

Iniciamos un proceso de cabildeo y lobby para la incidencia, con funcionarios de Europa y de México, sobretodo a nivel parlamentario, y fue así que se constituyó "Ciudadanos de México ante los Acuerdo del Libre Comercio con la UE."

---

<sup>11</sup> El proyecto forma parte del Programa Integral para el Desarrollo Sustentable de la Selva Lacandona. Véase el documento completo, el cual supone la aplicación de 15 millones de euros.

Se realizaron diversos foros con el fin de promover la discusión y la reflexión en torno al Acuerdo Global, para manifestar nuestra postura, denunciar el proceso de negociación poco transparente y buscar una agenda común con las organizaciones sociales-civiles europeas.

También se impulsó el cabildeo ante los parlamentos de ambas partes (europeo y mexicano). Aun con toda esta actividad -que incluyó foros de reflexión entre la sociedad civil mexicana y europea- pronunciamientos ante la opinión pública, con distintas propuestas, no se pudo incidir o influir en los términos del Acuerdo.

- a) La Respuesta del gobierno mexicano fue nula
- b) Se consiguió mayor respuesta o sensibilidad de parlamentarios de oposición: de parlamentarios europeos (verdes).
- c) Se logró que los parlamentos de Alemania e Italia condicionaran el Acuerdo debido a que consideraron que en México había una ausencia de política a favor de los DDHH.

La relación y alianzas con organizaciones europeas, particularmente con CIFCA, ha sido muy importante para la articulación con organizaciones mexicanas y centroamericanas.

A pesar de esos esfuerzos, como ya se señaló, el Acuerdo Global se firmó, en condiciones similares de negociación del TLCAN. Fue un proceso poco transparente, con ausencia de información y de mecanismos de consulta. El propio Congreso (parlamento) mexicano fue excluido de las negociaciones y únicamente se le utilizó con base en sus limitadas facultades, es decir, para ratificar acuerdos comerciales, no los puede modificar, pero si rechazar, cosa que no ha ocurrido.

### ❖ El “Diálogo” después de la firma del Acuerdo

Las organizaciones civiles de ambas partes hemos continuado la estrategia de denuncia de los resultados y de diseño de propuestas y particularmente para formalizar el diálogo con los gobiernos.

Producto de estos esfuerzos organizados se han realizado dos Foros de Diálogo, sociedad civil y gobiernos de México y la UE: En Bruselas en el 2002 y en México en febrero del 2005; el tercero debió ocurrir el año pasado y aún no se realiza. En los que se han planteado y reiterado nuestras propuestas.

### **Las propuestas de la sociedad civil**

- a) Comité Consultivo Mixto
- b) Consejo Económico y Social Mexicano
- c) Observatorio Social
- d) Dimensión Positiva de la Cláusula Democrática

### **Primer Foro de Diálogo/ Bruselas 2002**

#### **Contenido, formato y alcances limitados y no consensados**

- Se impuso el formato a la sociedad civil
- Duró un solo día
- Incapacidad y falta de facultades de las autoridades mexicanas-europeas para responder y menos aun establecer compromisos.
- Terminó sin respuesta formal oficial a las propuestas presentadas

### **Segundo Foro de Diálogo/ México, febrero 2005**

#### **Mejoría del Formato/ sin resultados-compromisos**

- Se realizó por la gestión de las organizaciones de ambas partes.
- Con mayor participación de organizaciones mexicanas.
- Con participación de las organizaciones en la elaboración de la metodología.
- Mejoró la intervención de los gobiernos.
- No hubo compromisos formales de seguimiento.
- No se consideró nuevamente aprobar el mecanismo de diálogo propuesto desde el primer Foro.

## **En qué estamos**

- Negociaciones agrícolas pendientes (no hay información)
- Convocatoria a un III Foro de Diálogo que la UE ha pospuesto hasta el otoño de 2008, lo que significa un retraso de prácticamente cuatro años.
- Proponen en principio cuatro temas, pero no se había consultado formalmente a las organizaciones, hasta enero de 2008.

## **Debilidades del esfuerzo civil**

- Ausencia de diálogo con los parlamentarios.
- Incapacidad de articularnos con otras organizaciones por diferencias diversas.
- Falta de interés en el tema, después de los foros se dispersa.
- Seguimos sin formalizar el diálogo, a los ocho años de su ratificación.

## **Propuestas comunes con Centroamérica**

- Reconocimiento del papel que la sociedad civil juega en la gobernanza de los procesos de integración y en la consecución de la cohesión social.
- Creación y fomento de instancias estructuradas, formales de diálogo entre sociedad civil y gobierno.
- Incorporación real de la sociedad civil en el diseño de los acuerdos

**Laura Becerra Pozos**  
**DECA, Equipo Pueblo**  
**México**  
**Febrero de 2007**