

SEMINARIO/ TISA y los Tratados Comerciales. Impactos, coyunturas y desafíos
CDMX/ 26 JULIO 2018

Panel 1. Negociaciones actuales de los tratados de libre comercio y multilateralismo

Tema: Modernización del TELECUEM

Laura Becerra Pozos/ DECA, Equipo Pueblo, AC

I. Antecedentes: La aprobación del Acuerdo Global y su trayectoria

El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, conocido como "Acuerdo Global" (AG), firmado en 1997, que entra en vigor en el 2000, es la piedra angular del marco jurídico de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y México. Aunque años después se firmaría otro instrumento, de diferente alcance: La Asociación Estratégica que se ocupa de otros temas.

Desde 2014 los gobiernos de la UE y México empezaron a explorar las posibles vías para revisar, actualizar o modernizar el Acuerdo, considerando los cambios producidos en los países (28) que conforman la UE y también en nuestro país, en estos años.

Aunque la Unión Europea –en el marco del Acuerdo- se ha mostrado como un socio distinto a los Estados Unidos, por sus componentes “novedosos” -respecto a otros acuerdos- como la cooperación, el diálogo político y la protección de los DDHH (Cláusula Democrática), sus resultados no muestran avances sustantivos en esos campos, más aún si consideramos la Asociación Estratégica, con sus componentes adicionales.

Hay una coincidencia entre analistas, de que en el desarrollo del Acuerdo Global, han prevalecido procesos más bien bilaterales, lo que muestra el desaprovechamiento de la dimensión multilateral que debía implicar un Acuerdo como este.

Ante la decisión de la modernización del Acuerdo Global, diversas OSC que le damos seguimiento, integramos y eventualmente presentamos, algunas consideraciones, relacionadas con nuestra exigencia de participar de manera efectiva, considerando que contamos con un Mecanismo formal, convenido con el gobierno de México.

En el proceso de negociación o modernización, el discurso desde la UE daba señales de una relación positivamente distinta a la de los Estados Unidos. Parecía interesada en

fomentar una nueva estrategia de integración de América Latina; de acercamiento cultural, de respeto a la soberanía, considerando mecanismos de cooperación más efectivos, preocupada por los derechos humanos, afín al desarrollo sustentable, preocupada por la erradicación de la pobreza y la transición democrática.

Dijimos que la revisión del Acuerdo Global debía partir, de la valoración de los cambios económicos, sociales y políticos que se han operado en México y los 28 países de la UE, y que tendrían que ser el marco o referente de la revisión no solo del Acuerdo Global, sino de la Asociación Estratégica.

Las motivaciones iniciales de la UE, para la actualización, indicaban estar más bien relacionadas con: i) Hacer contrapeso a los Estados Unidos y evitar el desplazamiento en el ámbito comercial en los mercados latinos; ii) Acelerar la liberalización amplia de los mercados latinoamericanos en materia de comercio e inversiones, iii) Asegurar la obtención de beneficios en materia comercial y de inversiones en las áreas que se encuentran bloqueadas a nivel multilateral en la OMC, como los llamados temas de Singapur. Se manejaron como ejemplares para las negociaciones que ocurrían con los países andinos y de Centroamérica.

El Parlamento Europeo –por su parte- aportó seis premisas para la negociación: *a) deberá tener lugar con base en compromisos realistas de las partes; b) deberá reforzar las prácticas eficientes de la cooperación actual; c) ofrecer una perspectiva a largo plazo; d) basarse en lo aprendido en experiencias previas; e) fomentar políticas orientadas a reforzar los libres mercados y la democracia liberal; y f) deberá reducir la "brecha en el desempeño" entre la UE y México.*

El balance de la Unión Europea ayuda a mirar la trascendencia de las relaciones, tanto a nivel bilateral, como en el ámbito internacional. “En 2016, su Informe decía, seremos testigos de una nueva etapa en nuestros vínculos, pues iniciaremos la actualización del Acuerdo Global. Con ello renovaremos la relación bilateral (política, económica y de cooperación) con el objetivo de estrechar más nuestros nexos directos y aprovechar aún más, las oportunidades derivadas del escenario internacional. Nuestra relación será más humana, más integradora, más global. La actualización será el colofón del proceso...”

Una de las limitaciones en el proceso de actualización que destacamos algunas OSC promotoras de los DH: Es que la Cláusula Democrática del Acuerdo Global no se ha traducido en decisiones y medidas que se ocupen de la violación de los Derechos Humanos e impactos de los proyectos con Inversión Extranjera Directa proveniente de los países de la UE; el Diálogo Político no favorece la interlocución sociedad-gobierno; no se incorporan temas clave establecidos en la Asociación Estratégica que convinieron ambas

partes, como la seguridad, la migración y otros. Hay diversas propuestas de mecanismos de participación de la sociedad civil, entre ellos los observatorios sociales y los Comités Consultivos Mixtos que deberían ser parte de la revisión del Acuerdo Global. (Si lo fueron, como lo veremos más adelante)

II. Los desafíos en el marco de la actualización del Acuerdo Global

Ante la decisión de revisar, modernizar o actualizar el Acuerdo -particularmente su componente comercial- las organizaciones integrantes del ***Mecanismo Consultivo para el Diálogo Sociedad Civil - Instituciones de Gobierno México Unión Europea***, la consideramos una oportunidad para fortalecer la participación de actores sociales y políticos que se han ocupado de seguir la evolución e impacto del Acuerdo, así como de la Asociación Estratégica (2008), pero que han conseguido un aporte aún limitado.

Entre los puntos particulares de preocupación de las OSC integrantes del Mecanismo Consultivo de Diálogo, ante la modernización, destacamos:

- Reconocer y valorar el entorno de México y la UE; la evolución, junto a la crisis socioeconómica de ambos lados; así como el supuesto liderazgo de México en la región latinoamericana.
- Incorporar los diversos temas incluidos en la Asociación Estratégica, como la seguridad, medio ambiente y DH, más allá del Acuerdo Comercial y Global.
- La Cláusula Democrática, considerada un *plus* del Acuerdo Global y que se ocuparía del impacto de los componentes del Acuerdo en los Derechos Humanos, no cuenta con mecanismos más claros, que además incluyan a las OSC en el seguimiento.
- La participación social formalizada, de cara a un mecanismo mixto y uno o varios observatorios, no ha progresado. Se cuenta con el Mecanismo formalizado en México y con el CESE, pero aún falta constituir el mecanismo mixto (4 partes).
- El Diálogo Político –que también se privilegió en el Acuerdo- ha sido insuficiente tanto entre gobiernos, como entre gobiernos y sociedad civil. Se deben revisar los mecanismos formales intergubernamentales, su régimen y alcance de los acuerdos que se toman periódicamente.
- El rol del poder legislativo y parlamentos ha sido de poco impacto en las decisiones por lo que la Comisión Parlamentaria Mixta (CPM), debería jugar un papel más sustantivo, igual que lo demandan para la sociedad civil.
- La balanza comercial y liberación de productos, uno de los principales componentes de la actualización, no cuenta con indicadores clave para dar seguimiento y evaluar el progreso de la balanza y su impacto en la economía mexicana.
- La inversión extranjera directa y los megaproyectos con capital proveniente de países europeos deben ser normados o regulados, a partir de la Asociación Estratégica, para proteger los derechos a la tierra, el territorio y el medio ambiente.

- La cooperación, un componente más del Acuerdo, ha redefinido sus prioridades, modalidades y montos, pero creemos que debe revisarse en el marco del debate sobre la financiación al desarrollo y la Agenda 2030.
- La revisión de cada componente del Acuerdo, implicaría por tanto el diseño de indicadores para su seguimiento y evaluación de impacto, que se pueden construir de manera conjunta, gobiernos y sociedad civil.
- No se partió de una evaluación de impacto del Acuerdo.

III. La transparencia en la negociación- modernización del Acuerdo Global

El 24 de febrero de 2018, desde Bruselas, Marco Appel de la Revista Proceso, escribió:

Contrasta el tratamiento diferenciado que en Europa se le ha dado a las rondas de renegociaciones comerciales y políticas del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea (UE). Mientras las comerciales fueron más o menos conocidas por el público y la prensa, las políticas, en las que se discutió la importante Cláusula Democrática, destacaron por su hermetismo.

La Dirección General de Comercio de la Comisión Europea (DG Trade, en el argot de la UE) decidió publicar sus propuestas comerciales a México, como parte de su programa “Transparencia en acción”, que a partir de octubre de 2015, pone a disposición de la sociedad, los documentos relativos a las negociaciones internacionales, incluyendo las que están “en marcha”, no sólo de acuerdos ya finalizados.

Desde que comenzó la primera ronda de negociaciones con México, el 13 de junio de 2017 en Bruselas, hasta el 25 de enero último, la Dirección General de Comercio hizo públicas nada menos que 35 propuestas comerciales en diferentes áreas y divulgó los reportes de actualización de la primera a la sexta ronda de negociaciones.

Por otro lado, el Secretario de Economía de México, (Ildefonso Guajardo), y la Comisaría Europea de Comercio, (Cecilia Malmström), ofrecieron conferencias de prensa en México y en Bruselas, juntos y por separado, para informar de los avances de la modernización del Acuerdo.

La parte comercial acaparó la atención mediática y concentró la oferta de información gubernamental mexicana y europea. No fue así en el caso de las seis rondas de negociaciones políticas y de desarrollo en las que se discutió la cláusula democrática, y cuyos negociadores europeos fueron principalmente funcionarios del Servicio Europea de Acción Exterior (SEAE). Appel asegura que no ha habido transparencia sobre las

propuestas presentadas por la UE. En el mejor de los casos conferencias de prensa con información general.

Al parecer ni los eurodiputados tuvieron acceso a la Cláusula Democrática que propuso la parte europea o la que quedó en el texto final, y sólo la conocerán cuando el Parlamento Europeo deba aprobar el Acuerdo en su totalidad. (Comentó el eurodiputado verde Josep María Terricabras) Tampoco han tenido esa oportunidad los activistas de derechos humanos basados en Bruselas y que siguen las negociaciones.

“El SEAE nos ha consultado, nos ha pedido que presentemos propuestas, pero no nos ha dado detalles del texto que negociaron”, comentó Miguel Martín Zumalacárregui, consejero del Observatorio de Derechos Humanos de la Organización Mundial contra la Tortura. “Pareciera que toda negociación internacional de la UE está fuera del alcance del derecho al acceso de la información”, explica Darbshire.

Los defensores de derechos humanos en Bruselas previeron que la Cláusula Democrática que fue ya adoptada, sea una de tipo “estándar”, es decir como las aplicadas por la UE en sus últimos acuerdos, que no satisfacen las urgentes necesidades para un caso como el mexicano.

IV. Los Resultados desde la perspectiva de las OSC¹

En cuanto a México, la última información es la que brindó el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) a fines de junio de 2018:

1- Se terminaron las negociaciones, en diciembre para la parte política y de cooperación; en abril para la parte comercial. Sin embargo, siguen las discusiones para finalizar los textos pues en todas las secciones del Acuerdo, faltan precisiones. En la parte comercial, es el caso en los capítulos "reglas de origen", el "acceso al mercado", las "compras públicas", la "propiedad intelectual", las "indicaciones geográficas" y los servicios. Según la Dirección General de Comercio, se trata meramente de puntos de detalles o de mejorar las formulaciones.

2- Se habló mucho de la participación de la sociedad civil en la implementación del nuevo Acuerdo. La cual prevé la organización de comités asesores (para todo el Acuerdo) que deberían integrar un panel equilibrado de organizaciones representativas de sectores de la sociedad civil. La formulación es muy flexible: Pueden crearse varios grupos asesores de

¹ Entrevista con Gerard Karlshausen, Conseiller CONCORED/ Concord Adviser, RED UE-LAT, 18 de Julio de 2018

ambos lados o uno solo por parte. El Acuerdo no habla de las modalidades de implementación pues se quiso "respetar la autonomía de la sociedad civil" pero quiere incentivar la organización de estos grupos y acciones conjuntas entre ellos. También contempla la organización de un Foro de la Sociedad Civil, instancia consultiva más abierta.

3- Sobre la "Cláusula Democrática", quedó la formulación "estándar" que hay en todos los acuerdos. Sin embargo, se ubican varios avances que concretan el tema de los DDHH en varias partes: Por ejemplo, el incremento de mecanismos de protección de los DDHH en la parte política, el fortalecimiento del concepto de lucha contra la corrupción y la impunidad también en la parte política; así como un artículo de la "cooperación" que apunta a incrementar los lazos con los procedimientos impulsados por Naciones Unidas. También se mantendrán espacios específicos sobre DDHH, en el diálogo político entre partes, y en el marco de un Foro Específico abierto a las organizaciones interesadas.

4- Las partes esperan solucionar los "pequeños" problemas en las semanas que vienen para que comience el chequeo legal del documento y las traducciones. Esperan presentar el texto al Parlamento Europeo en un plazo de un año. No piensan que el resultado de las elecciones en México tenga impacto sobre el proceso pues ningún candidato emitió declaraciones radicales en contra del acuerdo. No hay muchas cosas nuevas.

En cuanto a lo que habían solicitado las OSC:

- Conseguimos la constitución de grupos asesores y de un foro de la sociedad civil en el marco de todo el Acuerdo. El texto menciona el apoyo que las partes deben dar a la implementación y al funcionamiento de estos grupos. También insiste sobre el carácter balanceado y representativo de estos grupos. Sin embargo, como se dice "el diablo está en los detalles" y no sabemos ni cómo ni cuándo se van a constituir estos grupos. Cuando lo preguntamos, nos contestaron que querían respetar la independencia de la sociedad civil... lo que en este caso, no significa muchas cosas.

Por tanto tendremos que quedar atentos/as para seguir y asesorar el proceso y no dejar todo el poder en manos del CESE... o de las autoridades gubernamentales. La experiencia (por ejemplo, con América Central) enseña que dichos comités asesores quedan en instancias muy formales, a veces desequilibradas en favor de los sectores más poderosos (empresarios) y con poca eficacia sino se cumplen dos reglas: un apoyo financiero para que funcionen y un apoyo político para que haya una verdadera interlocución con las autoridades, todo esto respetando la autonomía de la sociedad civil. La articulación entre grupos mexicanos y europeos es también fundamental para tener algún peso.

- En cuanto a los DDHH, no cambiaron nada en la llamada "cláusula democrática", ni integraron un artículo que la operacionalice. Pero afirmar que incorporaron el tema de los DDHH de una manera más significativa en la parte política y de cooperación... habría que revisar con cuidado el texto final del Acuerdo para ver lo que esto significa.

V. El reporte del Gobierno de México²

La Cancillería convocó a sesiones informativas y de intercambio con el grupo de OSC interesadas y que damos seguimiento al tema. Fueron sesiones básicamente informativas del proceso de negociación, fundamentalmente con la Cancillería, la Secretaría de Economía y AMEXCID. Recuperamos aquí lo planteado en la minuta de la última sesión informativa del 31 de mayo de 2018.

Se afirmó que la modernización del Acuerdo, no es solo comercial, y que se incorporaron otros 23 temas con el compromiso de profundizar el diálogo político, de cooperación, de derechos humanos y de cambio climático y biodiversidad, entre otros. No obstante, aún faltan distintos procesos al interior de México y de la UE para finalizar la modernización.

En el apartado de diálogo político y cooperación, se incorporaron algunas propuestas de la sociedad civil, además de reconocer el respeto de los derechos humanos y los principios democráticos, incorpora como parte esencial, el respeto al Estado de Derecho.

Se señaló la importancia de la cooperación y la relevancia de la aplicación de instrumentos internacionales de derechos humanos para promover la igualdad de género y combatir la discriminación en todas sus formas. Dicha cooperación incluye fomentar el diálogo sobre derechos humanos, fortalecer las instituciones de DH, y promoverlos desde la educación y la cooperación; reforzar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de la sociedad civil.

Se resaltó la importancia de la participación de la sociedad civil en el nuevo Acuerdo, particularmente en los Grupos Nacionales de Asesoría, que serán creados por las partes dentro del primer año después de la entrada en vigor del acuerdo y que será conformado por miembros de la sociedad civil.

Estos grupos se reunirán con sus respectivos gobiernos por lo menos una vez al año para hacer recomendaciones a las partes sobre los temas de relevancia del nuevo AG. De igual forma, el nuevo AG busca institucionalizar, ampliar y fortalecer los **foros** de la sociedad civil de Europa y de México. Ambos gobiernos facilitarán la organización de este Foro, que prevé se reúna de manera paralela al Comité Conjunto, y buscará que tanto los grupos nacionales de asesoría como el Foro de Sociedad Civil estén conformados por una representación balanceada de OSC independientes, incluyendo ONG, organizaciones patronales y sindicatos, involucrados en temas económicos, de desarrollo sostenible, sociales, de derechos humanos y de medio ambiente, entre otros.

² Síntesis de la Minuta de la Sesión Informativa en la Cancillería, el 31 de Mayo de 2018

A pesar de ser una negociación compleja, tanto técnica como políticamente, se lograron avances comerciales para ambas partes, especialmente por el clima de confianza y respeto mutuo, logrando compromisos más altos que los establecidos en el Acuerdo original. Destaca que se modernizaron los esquemas de mercado para productos agroalimentarios, servicios y compras públicas, así como una mejor protección de las inversiones incluyendo un nuevo mecanismo de solución de controversias.

El Acuerdo promueve la cooperación para impulsar una mayor participación de las PYMES en el comercio internacional, promueve una mayor transparencia y fomenta la cooperación para prevenir la corrupción en el comercio, la inversión y el lavado de dinero. Destacó la participación activa de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción. El Acuerdo prevé el establecimiento de un mecanismo de consultas y solución de controversias con la participación de expertos y la sociedad civil.

Se hizo referencia al papel de coordinación de la AMEXCID en materia de cooperación para el desarrollo. Resaltó el trabajo conjunto con la UE para definir una nueva etapa de cooperación, en la que, en consonancia con los principios de ayuda eficaz para el desarrollo, se promuevan mayores espacios de trabajo e intercambio entre múltiples actores y particularmente entre el gobierno y la sociedad civil.

Se realizó un recuento de los alcances de los asuntos multilaterales en la modernización del Acuerdo. La negociación se enriqueció con las coincidencias de temas multilaterales, particularmente de aquellos que no se contemplaban en el Acuerdo anterior, y que su incorporación permite un mejor seguimiento a los temas como Cambio climático y el Acuerdo de París, los delitos cibernéticos, operaciones para el mantenimiento de la paz, desarme, migración con énfasis en el Pacto Mundial por la Migración, así como la transparencia y rendición de cuentas en la defensa de los derechos humanos.

Destacó el avance en los principios democráticos que enriquecen la defensa de los derechos humanos, incrementando la cooperación en el tema, en el cual México siempre ha colaborado con las instancias de las Naciones Unidas. México es uno de los países con más apertura al escrutinio de los derechos humanos por parte de los Organismos Internacionales.

El gobierno –finalmente- destacó la inclusión de un artículo sobre empresas y derechos humanos en el que se promueve la responsabilidad social de las empresas, en concordancia con los estándares internacionales de la ONU y la OCDE. De igual forma mencionó que el Acuerdo le permite a México y a la UE mejorar y ampliar los mecanismos de cooperación sobre una serie de temas enfocados a la preservación de la paz y seguridad internacional.³

³ En este sentido se incluyen artículos específicos dedicados al Estatuto de Roma de la CPI; la cooperación en materia del problema mundial de drogas desde una perspectiva balanceada e integral; la seguridad ciudadana; la prevención del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo; el combate a la delincuencia organizada internacional y la prevención del cibercrimen.

VI. CLAÚSULA DEMOCRÁTICA EN LA REVISIÓN DEL ACUERDO GLOBAL

En el Documento de CIFCA y la Coordinación Alemana por los DERECHOS HUMANOS en México: *Cláusula eficaz de derechos humanos y mecanismos para la participación de la sociedad civil en un acuerdo global UE-México modernizado*, integrado en octubre de 2017, se demandaba que:⁴

Es esencial que antes del inicio de las negociaciones se lleve a cabo una evaluación exhaustiva del impacto en los derechos humanos (EIDH) para identificar los riesgos y potencialidades de una amplia gama de opciones para las disposiciones de dicho acuerdo. Esta Evaluación debe llevarse a cabo con plena transparencia, con la participación de la sociedad civil y las personas afectadas, especialmente las que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

La coherencia en materia de derechos humanos no sólo requiere una cláusula de derechos humanos eficaz sino un acuerdo en el que las disposiciones de todos los capítulos sean coherentes con las obligaciones de los Estados Partes en materia de derechos humanos. Sin embargo, una cláusula de derechos humanos eficaz puede ser un elemento importante para salvaguardar los derechos humanos en la aplicación de dicho acuerdo.

Un estudio del Instituto Alemán de Derechos Humanos (DIMR) y MISEREOR, muestra que las actuales cláusulas estándar de derechos humanos de los acuerdos comerciales de la UE, así como la del actual Acuerdo Global, no cumplen los requisitos legales del Tratado de Lisboa. En su forma actual, son insuficientes para garantizar que los acuerdos comerciales de la UE no impidan a la UE cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos.⁵

El estudio hace recomendaciones para una cláusula modelo de derechos humanos en los futuros acuerdos comerciales de la UE que deben contener:

- Una cláusula de excepción de derechos humanos que permita a cualquiera de las partes suspender sus obligaciones comerciales cuando ello sea necesario para cumplir con sus obligaciones;
- Un comité permanente de derechos humanos con el mandato de examinar el cumplimiento por las partes de sus obligaciones en materia de derechos humanos con arreglo al acuerdo;
- Un mecanismo para realizar evaluaciones periódicas de impacto en los derechos humanos;

⁴ Fue resumido y retomado por el Mecanismo de seguimiento de OSC en México

⁵ Lorand Bartels: A Model Human Rights Clause for the EU's international Trade Agreements, German Institute for Human Rights and MISEREOR, Berlin/Aachen 2014: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Studie_A_Model_Human_Rights_Clause.pdf

- Un mecanismo para que la sociedad civil presente quejas a las partes, a fin de que la Comisión Europea inicie una investigación de los problemas de derechos humanos surgidos en el marco del acuerdo.

A fin de habilitar la participación de las organizaciones de la sociedad civil mexicanas y de la UE como actores activos en la implementación del Acuerdo, recomendamos la creación de un Comité Consultivo Mixto (CCM) así como de un Foro bi-regional abierto, de la Sociedad Civil dentro del marco institucional del Acuerdo Global.

CDMX/ 26 Julio 2018/ lbp