

alternativas

Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio / RMALC

Revista electrónica Año III N° 37 Mayo 13 de 2008

Godard 20, colonia Guadalupe Victoria, CP 07790, México D.F.

Tel/fax: 53564724 / 53551177 / 53560599

rimalc@laneta.apc.org / www.rimalc.org.mx



La experiencia mexicana en el Acuerdo Global con la Unión Europea

Rodolfo Aguirre Reveles*

Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio

El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea (en adelante, Acuerdo Global) se publicitó en todo momento como un acuerdo diferente (y mejor) comparado con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): es decir, de mayor alcance en sus objetivos ya que sería un instrumento para la diversificación de nuestras exportaciones, además de que contaría con mecanismos de promoción de los derechos humanos (la llamada Cláusula Democrática) y con capítulos de cooperación y diálogo político¹. Sin embargo, desde el inicio, el proceso de negociación estuvo caracterizado por la ausencia de apertura a la participación de la sociedad civil, tanto en lo concerniente a la difusión oportuna de la información, como a los señalamientos y propuestas sobre los aspectos riesgosos de lo que se estaba negociando. Al final, el Acuerdo Global fue aprobado prácticamente sin discusión por parte del Senado mexicano y sólo con el voto en contra de una fracción opositora.

La posición de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC) fue de rechazar la firma del Acuerdo Global en virtud de que en la práctica no era sustancialmente distinto del TLCAN y que no existían las condiciones objetivas para proteger el mercado interno, las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y a los sectores sociales que se verían más desfavorecidos con su aplicación. Una vez que entró en vigor, se ha buscado al menos hacer valer los mecanismos previstos en el mismo acuerdo para promover el respeto a los derechos humanos y exigir un auténtico diálogo sociedad civil-gobiernos, es decir, no protocolario, ni simulado; demandas que a la fecha

* Ponencia preparada para el IV Foro Euro-Latinoamericano de Sociedad Civil, Lima, Perú, Abril 2008

¹ Para un análisis más detallado de los elementos del Acuerdo, véase: Arroyo, Alberto, "Lecciones de México para las nuevas negociaciones de América Latina con la Unión Europea", Alternativas, Año II, Núm. 21, Julio 13 de 2007, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, México, 17, pp. En: <http://www.laneta.apc.org/rimalc/boletines/alternativas/index.htm>, Consulta marzo 2008

siguen sin respuesta.

A siete años de la entrada en vigor del Acuerdo Global, es posible constatar algunos de los impactos del Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM), lo poco que se ha avanzado en los capítulos de diálogo político y cooperación, así como el grado de cumplimiento de los objetivos esgrimidos para promover tal acuerdo. En el contexto actual, cuando la Unión Europea (UE) negocia Acuerdos de Asociación (AdA) con la Comunidad Andina, con Centroamérica, el Caribe y el Mercosur, la experiencia mexicana puede aportar elementos para una mayor comprensión de lo que está en juego no sólo en términos comerciales sino también en cuanto a los márgenes de maniobra del Estado para proteger su economía interna. Para sintetizar la experiencia de México, consideremos tres dimensiones fundamentales:

1. El proceso de negociación. Principios, criterios y mecanismos para la participación
2. Los temas específicos de la negociación. Productos y sectores sensibles, plazos de apertura, instancias de decisión
3. El marco institucional de los países. Jerarquía y aplicación de las leyes, fortaleza del marco regulatorio interno, mecanismos de supervisión.

Dada la complejidad del Acuerdo Global², en este documento se hace referencia de manera genérica a los temas considerados más peligrosos, con ejemplos concretos de su aplicación en sectores específicos.

1. El proceso de negociación.

No por sabido está de más subrayar que desde el inicio de las negociaciones se juegan muchas de las posibilidades reales de conocer e incidir en los temas a discusión. Sin embargo, es necesario reconocer primeramente que en la mayoría de los países de la región existe un importante déficit democrático y que entre la mayoría de los funcionarios (de ambas regiones) hay una importante reticencia (abierta o disfrazada) para aceptar el escrutinio público en asuntos que consideran de su entera competencia.

Un conjunto de principios (no exhaustivo) deberían guiar el proceso de negociación:

- ❖ La jerarquía de los instrumentos internacionales de protección y promoción de los derechos humanos por sobre los acuerdos comerciales
- ❖ El reconocimiento de las asimetrías entre ambas partes
- ❖ El derecho a la participación de los ciudadanos en los asuntos que les afecten y el acceso oportuno a la información
- ❖ La promoción del crecimiento económico equilibrado, el empleo y la protección de sectores vulnerables ante la implementación del acuerdo

² Se trata de un documento oficial de tres partes con su propio articulado: el Acuerdo y dos decisiones Conjuntas con alusiones recíprocas que reglamentan, respectivamente, los temas de competencia de los Estado miembro de la UE (comercio de servicios, inversión, movimiento de capitales y pagos, protección de la propiedad intelectual); y las materias de competencia comunitaria, que pudieron negociarse por las autoridades de la Comisión Europea sin intervención de sus Estados miembro (comercio de bienes, compras públicas, competencia, consultas en propiedad intelectual y solución de controversias).

Sin embargo, se debe partir del hecho de que la Unión Europea busca proteger la participación de sus empresas en los mercados de América Latina, para no verse desplazadas por sus competidores –principalmente de Estados Unidos aunque también de los países asiáticos–, con los cuales algunos países de la región ya firmaron tratados de libre comercio. Para ello, a partir de 2006 la Unión Europea opera un cambio en su estrategia comercial, volviéndose más agresiva al plantear la firma de Acuerdos de Libre Comercio que busquen la mayor liberalización comercial posible, incluyendo los servicios y la inversión.³

Ante esta situación, es relativamente fácil prever que la agenda comercial será el centro de las negociaciones y que las discusiones girarán en términos de productos y plazos de desgravación en el caso de bienes, así como sectores específicos en el caso de servicios e inversiones.

Si bien lo ideal sería que los principios enunciados se mantuvieran como los ejes de la negociación, la experiencia mexicana demostró no sólo la preponderancia de los temas comerciales sobre cualquier otro de la agenda, sino también la urgencia que tuvieron los negociadores de contar con un marco inicial para liberalizar el comercio: se firmó el Acuerdo Interino sobre comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio, el cual al ser parte de las políticas comunitarias (de la UE), no necesitaba la aprobación de los Estados, mientras por otra parte se supeditaba la implementación del diálogo político y la cooperación a la entrada en vigor de la agenda comercial⁴.

2. La agenda y temas de la negociación

Es fundamental conocer también al mayor detalle posible el contenido específico de lo que se está negociando para emitir una opinión “técnica”: niveles y fracciones arancelarias, sectores, plazos de desgravación, cláusulas, equivalencias. No obstante, algunos de los temas más preocupantes no necesariamente están relacionados con los niveles arancelarios y los plazos de desgravación sino con cláusulas específicas y con mecanismos de administración del Acuerdo; es previsible que se tome el modelo de México tal como sucedió con el TLCAN. Algunos de los temas más riesgosos serían:

- “*Nafta Parity*”

Los negociadores europeos buscarán que los países les otorguen el mismo trato y las mismas condiciones de apertura que se otorgaron a Estados Unidos y que cualquier preferencia futura otorgada a dicho país, sea ofrecida en forma equivalente al socio europeo. Este principio opera prácticamente en todos los rubros negociados.

³ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Una Europa Global: Competir en el mundo”, Bruselas, 4.10.2006, COM (2006) 567 Final. Disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0567:FIN:ES:PDF>, Consulta marzo 2008.

⁴ En el artículo 60 del Acuerdo Global (entrada en vigor) se suspende la aplicación de los títulos II (Diálogo Político) y VI (Cooperación) hasta que se aplicara las decisiones previstas en los artículos 5 (comercio de bienes); 6 (comercio de servicios); 9 (movimientos de capital y de pagos); 11 (competencia); y 12 (propiedad intelectual, comercial y comercial). Basado en Arroyo, Alberto, op cit. y Secretaría de Relaciones Exteriores, Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Económica y sus Estados Miembros, Diario Oficial de la Federación, 26 de junio de 2000, México, p.16

Artículo 29 (2)- Procedimientos de compra y otras disposiciones⁵

Las reglas y procedimientos establecidos en el anexo XII sólo podrán ser modificados por la Parte involucrada, para reflejar modificaciones a las disposiciones correspondientes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en lo sucesivo TLCAN) y del Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC (en lo sucesivo ACP), respectivamente, siempre que las reglas y procedimientos modificados aplicados por esa Parte, continúen garantizando un trato equivalente.

- *Compras del sector público*

Uno de los temas más trascendentes lo representa la forma en que se negocie el capítulo de compras de gobierno. Este tipo de compras tradicionalmente son un importante instrumento para impulsar la participación de empresas pequeñas y medianas como proveedores del gobierno. Sin embargo, esta posibilidad quedó sumamente restringida en México al negociarse la prohibición de cualquier tipo de preferencia o impulso a las empresas locales bajo la premisa del trato nacional y no discriminatorio a las empresas europeas:

Artículo 28 - Prohibición de condiciones compensatorias especiales⁶

Cada Parte se asegurará de que sus entidades no tomen en cuenta, soliciten ni impongan condiciones compensatorias especiales en la calificación y selección de proveedores, bienes o servicios, en la evaluación de ofertas o en la adjudicación de contratos. Para efectos de este artículo, son condiciones compensatorias especiales las condiciones que una entidad imponga o tome en cuenta previamente, o durante el procedimiento de compra, para fomentar el desarrollo local o mejorar las cuentas de la balanza de pagos, por medio de requisitos de contenido local, concesión de licencias para el uso de tecnología, inversión, comercio compensatorio u otros requisitos análogos.

De esta manera, por una parte las pequeñas y medianas empresas locales se ven impedidas de competir con proveedores extranjeros que cuentan con gran soporte financiero y tecnológico. En la práctica, empresas europeas de todos los tamaños tendrán acceso a un jugoso mercado, desplazando a productores locales. Por la otra, resulta sumamente ingenuo pensar que empresas locales pequeñas y medianas (la gran mayoría) van a poder competir en el mercado europeo de compras gubernamentales.

- *Cláusulas de revisión*

Este tipo de cláusulas establecen el marco para negociaciones futuras y el compromiso de mayor apertura. Prácticamente todo el Acuerdo Global está acotado con cláusulas de revisión que son compromisos de las partes para, en un tiempo determinado, hacer una evaluación y buscar una mayor liberalización del rubro en cuestión. Un ejemplo de ello es el que estipula la liberalización del comercio de servicios (Art. 7 (3), Decisión 1) en un periodo no mayor de diez años o la llamada Cláusula de Revisión (Art. 35, Decisión 1), que estipula el compromiso de las partes a revisar el marco jurídico de la inversión en un tiempo no mayor de tres años:

⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, Acuerdo de Asociación Económica, Decisión 2, *op cit* , p. 74

⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, Acuerdo de Asociación Económica, Decisión 2, *op cit* , p. 74

Artículo 35 - Cláusula de Revisión⁷

Con el objetivo de la liberalización progresiva de la inversión, México y la Comunidad y sus Estados Miembros, confirman su compromiso de revisar el marco jurídico de inversión, el clima de inversión y los flujos de inversión entre sus territorios, de conformidad con sus compromisos en acuerdos internacionales de inversión, en un tiempo no mayor a tres años posteriores a la entrada en vigor de esta Decisión.

Además de que por sí misma se trata de una facultad de modificación de los términos inicialmente acordados, la eventual evaluación la realizan los mismos que están interesados en una mayor apertura, por lo que su balance siempre va a ser positivo, soslayando los eventuales impactos negativos. Lo mismo sucede con el capítulo de cooperación.

- *Papel del Consejo Conjunto*

Resulta de la mayor trascendencia en las negociaciones estar atentos del papel que se le asignará a la instancia que administrará el Acuerdo ya que en el caso mexicano el Consejo Conjunto (y su órgano de apoyo, el Comité Conjunto) se convirtió en la única instancia reconocida para el diálogo político. Pero más allá de este papel, es el máximo órgano de toma de decisiones relacionadas con el Acuerdo Global; en ese espacio se deciden aspectos sustanciales como los mencionados en esta sección. Dado que formalmente el Senado mexicano es el encargado de sancionar cualquier modificación de un tratado internacional, dicho órgano está extralimitado en sus facultades puesto que en él sólo participan representantes del poder ejecutivo, sin participación del poder legislativo y menos de la ciudadanía. Por esta razón las organizaciones mexicanas han propuesto repetidamente la creación de un Comité Consultivo Mixto, con participación de legisladores, académicos y sociedad civil.

3. El marco institucional de los países

De igual importancia resulta tener presente la capacidad para implementar el acuerdo en una forma que les beneficie a ambas partes,⁸ lo cual implica contar con los mecanismos adecuados para hacer valer los compromisos asumidos, el cumplimiento de las leyes y, de mayor trascendencia, que el Acuerdo contribuya a cumplir los objetivos globales de crecimiento económico equilibrado, creación de empleos de calidad y bienestar para la población.

En el plano económico, se requiere considerar si el marco normativo local es suficiente para prevenir, vigilar y sancionar prácticas que atenten contra las regulaciones en la materia, como son las leyes de competencia, de protección al consumidor, las leyes

⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, Acuerdo de Asociación Económica, Decisión 1, *op cit*, p. 27

⁸ Para un importante aporte metodológico para el monitoreo de los Acuerdos de Asociación, en el cual se basaron algunos comentarios de esta sección, véase: Bilal, S., F. Jerosch, N. Keijzer, C. Loquai y F. Rampa (2007): "From legal commitments to practice. Monitoring Economic Partnership Agreements", Discussion Paper 79, October, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastrich, The Netherlands. Sin embargo, la propuesta de este documento se basa en el supuesto de que ya ha sido firmado un AdA.

laborales, ambientales, especialmente tratándose de grandes transnacionales europeas que pueden alcanzar poder sustancial en sus respectivos mercados. Algunos ejemplos se pueden constatar en la región aun sin AdA, como ha sucedido con los procesos de privatización de servicios en prácticamente toda América Latina. En México se ha propuesto crear un Observatorio Social, como una instancia de monitoreo de los impactos del Acuerdo Global.

En cuanto al diálogo político, es necesario señalar los riesgos que entraña partir de experiencias y concepciones desde la óptica de la Unión Europea, donde existen mecanismos relativamente más efectivos de interlocución y participación de la sociedad civil comparados con los existentes en la mayoría de países de América Latina. En ese sentido, cabe destacar que en aquellos países con un amplio déficit democrático, son muy bajas las probabilidades reales de que los mecanismos existentes (si los hay) recojan y den cauce a las preocupaciones y demandas sociales en torno a la aplicación del Acuerdo. En este caso existe también una especie de “asimetría democrática”. Si bien no se propone una intromisión en asuntos internos, la Comisión Europea, en congruencia con sus propios principios y declaraciones, pudiera asumir un papel de facilitación de los procesos de participación ciudadana en los países con menores condiciones para ello.

Conclusiones

El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea fue promocionado como un acuerdo de naturaleza diferente a un simple TLC, sin embargo, es precisamente el aspecto comercial el que ha privado en las relaciones entre ambas partes. Aun cuando un somero análisis de algunos indicadores muestran que el desequilibrio comercial se ha profundizado, éste no es el aspecto más preocupante, sino el que grandes empresas europeas hayan aprovechado las ventajas del Acuerdo Global y un marco regulatorio nacional con grandes deficiencias para obtener una importante participación en sectores como el bancario, así como en las licitaciones (concursos) públicas para sectores como el de electricidad y gas. Si bien han obtenido grandes ganancias, las empresa europeas poco han contribuido al desarrollo del país.

En los procesos de negociación en curso existe el riesgo de que los capítulos de cooperación y diálogo político se queden en promesas sin posibilidad de llevarse a cabo. De nada sirven grandes principios y buenas intenciones si no se establecen desde el inicio mecanismos concretos para su implementación y seguimiento más allá de la voluntad de los funcionarios en turno. No debe perderse de vista que para la viabilidad de los países latinoamericanos, hay mucho más en juego que lo que se negocia en el capítulo económico; más allá de las cuestiones relacionadas con el comercio, los aspectos más riesgosos se localizan en las demandas europeas de apertura a los servicios y sectores estratégicos de cada país y los candados que se establecen para impedir cambios a dicha situación una vez establecida.

Entonces, se hace necesario que las organizaciones sociales y civiles, y la ciudadanía en general, demandemos al menos el acceso al conocimiento detallado y oportuno de los documentos motivo de la negociación, para no dejar pasar aquellos aspectos más peligrosos que atentan contra la viabilidad de las economías locales.

Bibliografía:

- Aguirre Rodolfo y Pérez Rocha, Manuel, (2007), Siete años del Tratado Unión Europea México (TLCUEM): una alerta para el sur global”, *Documento de Debate, Regionalismos Alternativos*, Junio, Transnational Institute/Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio/ICCO, The Netherlands, en <http://www.laneta.apc.org/rmalc/documentos/eumexicofta-s.pdf>
- Arroyo, Alberto (2007), “Lecciones de México para las nuevas negociaciones de América Latina con la Unión Europea”, *Alternativas*, Año II, Núm. 21, Julio 13 de 2007, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, México, 17, pp. En: <http://www.laneta.apc.org/rmalc/boletines/alternativas/index.htm>, Consulta marzo 2000
- Atilano, María (editora) (2004), *Encuentro Social, América Latina, Europa y el Caribe Enlazando Alternativas*, RMALC, México
- Atilano, María (editora) (2005), *México-Unión Europea: Sociedad Civil y Gobierno, 2º Foro de Diálogo Social*, RMALC, México
- Bilal, S., F. Jerosch, N. Keijzer, C. Loquai y F. Rampa (2007): “From legal commitments to practice. Monitoring Economic Partnership Agreements”, *Discussion Paper 79*, October, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastrich, The Netherlands.
- Castañeda, Norma y otros (2006), Estudio sobre el impacto social y medioambiental de las inversiones europeas en México y Europa en el sector agua y electricidad, México, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio/Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México (CIFCA)
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Una Europa Global: Competir en el mundo”, Bruselas, 4.10.2006, COM (2006) 567 Final. Disponible en: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0567:FIN:ES:PD F>, Consulta marzo 2008.
- Delegación de la Comisión Europea en México (2000), “Resultado de las negociaciones comerciales desde el punto de vista de la Unión Europea”, *Europa en México*, Año 1, No.2, pp. 2-13
- Delegación de la Comisión Europea en México (2001), “La situación actual del Acuerdo entre México y la Unión Europea”, *Europa en México*, Núm. 3, primer semestre de 2001, p. 23
- Delegación de la Comisión Europea en México (2001), “El contenido del acuerdo comercial entre México y la Unión Europea”, *Europa en México*, No. 3, primer semestre de 2001, pp. 24-27
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2000), *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Económica y sus Estados Miembros*, Diario Oficial de la Federación, 26 de junio, México.

alternativ@S es un espacio de reflexión y análisis en torno a los problemas de la globalización neoliberal.

Sus contenidos no necesariamente reflejan la posición de la RMALC.

Los artículos pueden ser reproducidos citando la fuente y el autor. Selección de textos, edición y envíos: Silvia Sandoval y Marco A. Velázquez Navarrete

Si desea suscribirse a esta revista o dejar de recibirla, por favor comuníquese a: rmalc@laneta.apc.org