

# BALANCE DEL ACUERDO GLOBAL ENTRE MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA: A 8 años de su entrada en vigor



**POR:**

Alberto Arroyo  
Jorge Villarreal  
Laura Becerra  
Manuel Pérez-Rocha  
Norma Castañeda  
Rodolfo Aguirre  
Sergio Cobo  
Susana Cruickshank

■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE

La Fundación política verde

**Balance del Acuerdo Global entre México y  
la Unión Europea: a 8 años de su entrada en vigor**

---



Esta publicación se realizó gracias al apoyo financiero de la Comunidad Europea. Las opiniones en este documento reflejan el punto de vista de los autores y no representa una posición oficial de la Comunidad Europea.

---

Balance del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: a 8 años de su entrada en vigor. Coordinado por Jorge Villarreal, con la participación de: Alberto Arroyo, Laura Becerra, Manuel Pérez-Rocha, Norma Castañeda, Rodolfo Aguirre, Sergio Cobo y Susana Cruickshank.

Editado por la *Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung*.  
*Primera edición, Ciudad de México, 2008.*

Nota editorial: los contenidos de cada artículo son responsabilidad de cada autora o autor y no reflejan necesariamente la opinión de la organización editora. El uso de los textos publicados en este documento es permitido y deseado a fin de informar y sensibilizar a más personas sobre el tema; se solicita citar la fuente.

Diagramación y diseño de cubierta: Ximena Trujano.  
Contacto: ximena\_trujano@yahoo.com.mx.

**Contacto:** Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung.  
Calle José Alvarado No. 12. Col. Roma. Delegación Cuauhtémoc. México, D.F. C.P. 06760.  
T: (+52) (55) 52-64-15-14 y 52-64-28-94.  
**Correo electrónico:** programas@boell-latinoamerica.org.mx  
www.boell-latinoamerica.org

*Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung*

**BALANCE DEL ACUERDO GLOBAL ENTRE MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA:**

**A 8 AÑOS DE SU ENTRADA EN VIGOR.**

---

POR:

Alberto Arroyo, Jorge Villarreal

Laura Becerra, Manuel Pérez-Rocha

Norma Castañeda, Rodolfo Aguirre

Sergio Cobo y Susana Cruickshank

---

Agradecemos la participación y buena voluntad de todas y todos los autores que contribuyen en este documento; particularmente a Norma Castañeda y Rodolfo Aguirre por el seguimiento y compromiso con esta publicación. Mención especial para la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC, [www.rmalc.org.mx](http://www.rmalc.org.mx)) por impulsar el tema de los Acuerdos de Libre Comercio en México y la región latinoamericana, y por sugerir -en un primer momento- la realización de esta publicación.

Este libro no sería posible sin el valioso apoyo de Sven Hilbig, de la Oficina en Berlín de la HBS. Tampoco sin la solidaridad y soporte de quienes integran el equipo de trabajo en El Salvador y México de la Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung; con el especial apoyo de Ingrid Spiller, Representante Regional.

# ÍNDICE

1	<b>PREFACIO</b>
3	<b>INTRODUCCIÓN.</b> Por Norma Castañeda.
6	<b>EFFECTOS ECONÓMICOS DE SIETE AÑOS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO UNIÓN EUROPEA-MÉXICO.</b> <i>Por Rodolfo Aguirre, Alberto Arroyo y Manuel Pérez-Rocha</i>
7	<b>1 El Comercio entre México y la Unión Europea</b>
7	1.1 Comercio en General
13	1.2 Comercio en el sector agrícola
19	<b>2 Inversión extranjera directa</b>
19	2.1 ¿Se lograron los objetivos planteados?
24	2.3 El sector financiero
29	<b>3 Conclusiones generales</b>
32	<b>Bibliografía</b>
34	<b>LA FORMALIZACIÓN DEL DIÁLOGO Y LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DEL ACUERDO GLOBAL MÉXICO-UNIÓN EUROPEA.</b> <i>Por Laura Becerra</i>
35	1 Las organizaciones de la sociedad civil en los temas globales
37	2 Institucionalización del diálogo
41	Mecanismos de participación de la sociedad civil en el acuerdo global
45	Consideraciones finales sobre la participación de las organizaciones civiles
46	<b>HACIA LA FORMALIZACIÓN DE MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DEL ACUERDO GLOBAL MÉXICO-UNIÓN EUROPEA.</b> <i>Por Susana Cruickshank.</i>
50	<b>PRODESIS: DE LA DIPLOMACIA BONITA A LAS PRÁCTICAS NEFASTAS.</b> <i>Por Sergio Cobo.</i>
50	1 ¿Qué fue el PRODESIS?
51	2 Contexto geopolítico
56	Evaluaciones de las comunidades indígenas y ONGs independientes
59	Resumen de algunas conclusiones
66	<b>REFLEXIONES FINALES.</b> <i>Por Jorge Villarreal.</i>

# PREFACIO

Hacer un balance del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (mejor conocido como Acuerdo Global – AG) entre México y la Unión Europea obedece particularmente a dos razones.

La primera es que, desde hace un par de años, la Unión Europea (UE) -el bloque económico y político más poderoso en el mundo- se encuentra negociando con el Mercosur y con Centroamérica los términos del Acuerdo de Cooperación que seguramente firmará con cada parte en un futuro cercano. Dos Acuerdos con características particulares, pero que en esencia parecen contener lo mismo que el Acuerdo Global que el bloque europeo firmó con México y que entró en vigor en el año 2000.

Esta coyuntura, nos da un inmejorable pretexto para hacer un balance de cuál ha sido el impacto del Acuerdo Global a 8 años de haber entrado en vigor, de tal forma que las lecciones aprendidas de la experiencia mexicana puedan servir de referencia para aquellas instituciones, grupos, organizaciones e individuos que -tanto en Mercosur y Centroamérica- trabajan en el tema.

La segunda razón es que, a finales del 2008, se realizará en Bruselas el 3er Foro de Diálogo entre el Gobierno y la Sociedad Civil de México y la Unión Europea. Dentro del documento se encuentra una descripción a detalle sobre los Foros de Diálogo y su importancia en la relación política entre México y la UE; sin embargo, conviene resaltar que para este tercer foro que se realizará en noviembre un punto central será la institucionalización del diálogo entre gobiernos con la sociedad civil en el marco del Acuerdo Global.

Uno de los motivos para institucionalizar el diálogo es el de poder incidir de alguna forma en la dinámica de cooperación política y económica entre la UE y México con la finalidad de reducir en mayor medida los impactos negativos y potenciar las oportunidades de beneficio social que el Acuerdo Global tenga. La utilidad de este documento radica en ser una herramienta para las organizaciones civiles que participan en el proceso, y que les proporcione información sobre tres preguntas en particular ¿qué se ha logrado? ¿qué impacto ha tenido? y ¿qué se necesita?

Para responder a estas interrogantes, este documento busca hacer un balance integral del Acuerdo Global. Es decir, no solo de la parte económica, sino también de la parte política y de la cooperación, incluyendo un breve estudio de caso sobre el PRODESIS. Para ello, este documento cuenta con la participación de autoras y autores que, además de ser expertos/as en cada área, son destacados actores protagonistas de la sociedad civil en los distintos procesos y espacios políticos en el marco del Acuerdo Global. Por lo tanto, el documento que presentamos no es un ejercicio académico, sino un balance hecho por y para la sociedad civil.

Esperamos que este documento sea de su agrado y contribuya a promover el debate sobre la relación entre México y la Unión Europea en el marco del Acuerdo. Agradecemos de antemano su difusión y se desea la retroalimentación y la discusión del mismo.

**Saludos cordiales.**

**Ingrid Spiller, Representante Regional  
Jorge Villarreal, Coordinador de Programas  
Oficina Regional para Centroamérica, México y el Caribe de la  
Heinrich Böll Stiftung**

*Ciudad de México. Otoño del 2008.*



# INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la presencia de la Unión Europea (UE) en América Latina (AL) se ha hecho más latente, y si bien en décadas pasadas las relaciones entre ambas partes se basaba en la cooperación, hoy en día se hace evidente por parte de la UE - el interés de establecer una zona de libre comercio con este continente.

En ese sentido, el primer paso que dió la UE para ello fue signar con México un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (Acuerdo Global) que entró en vigor en el 2000. Los intereses para iniciar negociaciones por parte de la UE fueron principalmente: la zona geográfica en la que se encuentra nuestro país, aprovechar las ventajas en términos de inversión y comerciales pre establecidas, así como mecanismos de acceso preferencial alcanzados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre México, Estados Unidos y Canadá. Es decir, la UE después de la implementación del Tratado empezó a vislumbrar a México como la oportunidad para acceder a otros mercados y no tanto como un socio en potencia.

La forma en que se negoció el Acuerdo fue muy similar al que México tuvo con los Estados Unidos y Canadá (TLCAN), es decir, con una gran ausencia de participación de la sociedad civil y del poder legislativo, por ser éstas puerta cerrada, poco transparente y lo más delicado no recalando las grandes asimetrías que México tiene con respecto a la Unión Europea, partiendo de que ésta es considerada a nivel global como la principal potencia comercial.

México olvidó una vez más garantizar la protección de las cadenas productivas nacionales, a su industria, a sus medianas y pequeñas empresas, así como no garantizó medidas compensatorias, una vez más el todo por la nada, de nuevo predominó la premisa de que el libre comercio por sí solo es motor de desarrollo económico y social.

Previo a las negociaciones y hasta hoy en día, funcionarios sobretodo de la Unión Europea no dejan de afirmar que éste es un Acuerdo muy distinto del TLCAN, al no centrar las relaciones de ambas partes en lo comercial sino ir más allá, por ello la inclusión de los capítulos de diálogo político y cooperación, además de incluir en su Artículo 1ro. una Cláusula Democrática, que establece:

**“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 las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo.”**

Podríamos pensar que con este tipo de Acuerdos la Unión Europea esta proponiendo otro tipo de integración regional al que sugieren los Estados Unidos, sin embargo, el balance que en los siguientes capítulos se hará en esta publicación, demuestran que a siete años de la implementación de las tres partes del Acuerdo Global, los resultados para México no han sido nada favorables, y que la novedosa Cláusula Democrática ha quedado como una simple retórica que no aplica ni tiene mecanismos vinculantes. Peor aún, no se prevén sanciones a las violaciones a los derechos humanos por parte de los inversionistas, y si bien el argumento que pueden utilizar las autoridades es que son inversiones privadas, lo cierto es, que parte de la política económica de la UE y de México tanto en los espacios multilaterales como en los Acuerdos de Asociación, es garantizar ventajas competitivas y acceso a mercados para sus inversionistas, razón por la cual la UE no puede dejar de tener responsabilidades en el comportamiento y actuar de éstos en otras regiones.

Por otro lado, en los diversos análisis realizados desde distintos sectores de la sociedad civil como organizaciones no gubernamentales, redes de comercio, academia y sindicatos, ha prevalecido que el Acuerdo tal como está, no ha sido en beneficio para México, no se ha logrado subsanar el déficit comercial con la UE, lejos de ello, éste se ha incrementado; asimismo los razonamientos van más allá, al afirmar que la UE no juega un papel secundario en la economía mexicana, pues la presencia cada vez mayor que la UE tiene en los sectores estratégicos como agua, electricidad, servicios financieros, gas y telecomunicaciones se hace evidente. En donde estas inversiones juegan ya un papel clave en la economía mexicana y se han beneficiado de las prerrogativas fiscales y flexibilización de las leyes laboral y ambiental.

No obstante y a pesar de los impactos negativos del Acuerdo, diversos grupos de la sociedad civil tanto mexicana como europea, han encontrado posibles márgenes de incidencia que el propio tratado brinda y han apuntado sus esfuerzos a la articulación con otros sectores así como avanzado en la formulación de propuestas para mejorar el Acuerdo.

En ese sentido, se ha tratado de mantener un diálogo con las distintas autoridades bajo una perspectiva crítica pero propositiva, aunque por parte de las instancias gubernamentales se ha tenido poca recepción y capacidad de respuesta a los planteamientos.

Algunas propuestas que se han expresado son por ejemplo: darle una dimensión positiva a la Cláusula Democrática; establecer una política de cooperación inclusiva y funcional así como implementar un diálogo político abierto entre gobiernos, sociedades civiles y parlamentos de México y la Unión Europea, que no se centre ni monopolice como sucede en la actualidad a los gobiernos, por ello se apuesta a la construcción de un mecanismo de diálogo institucionalizado que garantice la participación de las organizaciones sociales y civiles en la instrumentación adecuada del Acuerdo.

Hoy en día, cuando la Unión Europea está en procesos de negociación de Acuerdos de Asociación con Centroamérica y la Comunidad Andina, es importante seguir con el análisis del tipo de integración que propone ésta, partiendo del discurso “humanista” que propone, contrastado con una realidad que apunta al interés meramente comercial que tiene la UE en América Latina, para no quedar desfasado con su principal competidor que son los Estados Unidos; así como aprovechar las grandes ventajas que la región le ofrece como son los recursos naturales, mano de

obra barata y flexibilización en leyes laboral y ambiental.

Asimismo, está próxima a celebrarse en Bruselas el 3er foro de diálogo, en donde las organizaciones sociales y civiles, redes, sindicatos, académicos y parlamentos de ambas partes no podemos quedar excluidos en el debate y es necesario expresar qué tipo de integración queremos con la Unión Europea, que parta del principio al respeto de los derechos humanos y del reconocimiento de las asimetrías.

**Norma Castañeda Bustamante**

*Abril del 2008*

# EFECTOS ECONÓMICOS DE SIETE AÑOS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO UNIÓN EUROPEA-MÉXICO

Rodolfo Aguirre Reveles <sup>A</sup>

Alberto Arroyo Picard <sup>B</sup>

Manuel Pérez Rocha-Loyo <sup>C</sup>

## Introducción

En este capítulo pretendemos evaluar los principales resultados macroeconómicos del Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM). El criterio principal en esta evaluación es ver en que medida se lograron los objetivos que se plantearon sus promotores.

Para evaluar la dimensión estrictamente comercial del TLCUEM es importante recordar que el libre comercio es mucho más que apertura de fronteras. La negociación se basa en una teoría económica que plantea que hay que dejar lo más posible la dinámica de toda la economía a las solas fuerzas del mercado. Hablar de libre comercio es desregular el comercio, liberar de reglas la competencia. Pero una competencia “sin reglas” es dejar todo a la ley del más fuerte. No es pues de extrañar los resultados que a continuación veremos.

No pensamos que México debiera permanecer cerrado o aislado de los flujos comerciales internacionales, pero una cosa es abrirse a una competencia razonable que incentive la competitividad y otra es dejar el futuro del país a la ley del más fuerte.

Los objetivos anunciados por los promotores del libre comercio eran en términos generales el que las exportaciones mexicanas y la

atracción de inversión europea se convirtieran en el motor de un crecimiento económico acelerado, sostenido y con estabilidad de precios y monetaria. Es importante tener siempre presente este objetivo final y que el crecimiento de las exportaciones y el aumento de la inversión extranjera son sólo medios para lograr dicho objetivo. El gobierno y los empresarios beneficiados por los Tratados de Libre Comercio (TLC) tienden a olvidar en sus evaluaciones el objetivo fundamental que se propusieron y sólo propagandizar el espectacular aumento de las exportaciones y de la inversión extranjera.

En esta evaluación es importante tener presente que la Unión Europea no tiene ciertamente la misma importancia en la economía mexicana que Estados Unidos y por ello los resultados generales a los que nos referiremos en el último apartado conclusivo sólo en parte son atribuibles a la relación entre México y la Unión Europea. Consideramos de cualquier modo plantear al final conclusiones generales que permiten ver si la estrategia mexicana que ha implicado la firma de TLC con más de 40 países ha sido o no exitosa.

---

<sup>A</sup> Miembro del Consejo Ejecutivo de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC).

<sup>B</sup> Investigador de la UAM-Iztapalapa y Miembro del Consejo Ejecutivo de la RMALC.

<sup>C</sup> Miembro del Consejo Ejecutivo de la RMALC.

# 1. EL COMERCIO ENTRE MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA

En términos de comercio el objetivo específico que impulso la negociación y firma de un Acuerdo de Libre Comercio entre México y la Unión Europea era diversificar nuestro comercio. Veamos qué tanto se avanzó en este sentido.

Los resultados negativos para México de esta relación no sólo se deben a las limitaciones del grueso de la planta productiva nacional para beneficiarse del TLCUEM, sino a las reglas pactadas que están diseñadas para facilitar la integración intrafirma y garantizar grandes negocios a los inversionistas extranjeros.<sup>1</sup>

## 1.1 Comercio en general

En su momento se argumentó que una de las ventajas que tendría México era que la Unión Europea (UE) en tan sólo tres años (2000-2003) eliminaría sus aranceles a la totalidad de los bienes industriales procedentes del país, mientras para las importaciones mexicanas de Europa se gozaría de un periodo de desgravación de siete años, es decir, hasta 2007. Ello se presenta como un triunfo negociador mexicano, pero no es así. La liberalización más acelerada otorgada por la UE se explica porque en muchos sectores se trata de productos manufacturados por las filiales mexicanas de empresas europeas en cuyo caso se trata en realidad de comercio intrafirma que aparece como exportaciones (más adelante

daremos evidencias de esta realidad). En otros casos se trata de materias primas o productos con muy bajo valor agregado. Es decir, las exportaciones industriales mexicanas no sólo no representan en absoluto una amenaza para la industria europea sino que la complementan. En sí mismo esto no representaría un hecho necesariamente negativo, sin embargo, en la realidad lleva a que la dinámica del comercio exterior mexicano esté definida por las decisiones de empresas transnacionales de los principales países europeos en sectores específicos, pasando a segundo término las posibilidades de desarrollo de la industria nacional, en particular las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES).

Entremos a un análisis de los principales resultados del comercio entre la Unión Europea y México.

a) Los promotores del TLCUEM presumen que el monto del comercio exterior casi se ha triplicado, pero soslayan el que ello no ha significado entrada de divisas al país, sino por el contrario salida. El déficit de la balanza comercial ha aumentado 106% al pasar de 9,439 a 19,515 mdd para 2007. Lo único positivo es que el déficit crece a un ritmo un poco más lento que el en período previo ya que las exportaciones crecen a un ritmo ligeramente superior que las importaciones.

<sup>1</sup> En esta ocasión no se pretende hacer un análisis detallado de lo pactado en el TLCUEM. Ello puede verse análisis en *Arroyo, Alberto y Peñaloza, Andrés (coordinadores), Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea. Un Análisis desde la Sociedad Civil*. Inédito. escrito en el año 2000, puede consultarse en el centro de documentación de la RMALC. Partes de este documento si se publicaron en *Arroyo, Alberto y Peñaloza, Andrés (coordinadores), Derechos Humanos y Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea*. Co-edición Fundación Heinrich Böll y otras, México, diciembre 2000. Primera parte, páginas 8-81. Disponible en formato PDF en [www.rmalc.org.mx/libros.htm](http://www.rmalc.org.mx/libros.htm).

**TABLA 1. BALANZA COMERCIAL MÉXICO-UNIÓN EUROPEA 1995-2007 (MILES DE DÓLARES)**

<b>AÑO</b>	<b>EXPORTACIONES</b>	<b>IMPORTACIONES</b>	<b>SALDO</b>
1995	3.382.308	6.724.175	-3.341.867
1996	3.553.281	7.732.057	-4.178.776
1997	4.020.333	9.900.818	-5.880.485
1998	3.883.614	11.682.680	-7.799.066
1999	5.323.020	12.732.859	-7.409.839
<b>Cambio %1995-1999</b>	<b>57,4</b>	<b>89,4</b>	<b>121,7</b>
2000	5.593.367	15.032.673	-9.439.306
2001	5.350.896	16.313.866	-10.962.970
2002	5.528.237	16.627.829	-11.099.592
2003	6.121.058	18.005.441	-11.884.383
2004	6.705.587	20.908.124	-14.202.537
2005	9.008.609	25.008.143	-15.999.534
2006	10.890.288	27.847.488	-16.957.200
2007	14.487.336	34.002.359	-19.515.023
<b>Cambio %2000-2007</b>	<b>159,0</b>	<b>126,2</b>	<b>106,7</b>
<b>TMCA 2000-2007</b>	<b>14,6</b>	<b>12,4</b>	<b>10,9</b>

Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Banco de Información Económica: Sector Externo/Balanza Comercial por países y zonas geográficas.

b) El comercio exterior de México con la UE está muy concentrado en las principales economías de la región. Alemania, España, Francia, Holanda, Italia y el Reino Unido representan el destino y origen de más del 80% de las transacciones mexicanas de bienes y servicios. Más aún en 2007 sólo 2 países (España y Alemania) de los 25 con los que firmamos el TLCUEM concentran más de la mitad de nuestras exportaciones a la Unión Europea (53.06%) .<sup>2</sup>

<sup>2</sup> INEGI BIE: Sector externo/ Balanza Comercial por países y zonas geográficas/Exportaciones/Europa/ Unión Europea

Cabe destacar que la composición de la balanza comercial por países refleja las asimetrías que en su momento fueron resaltadas como una de las razones para no negociar un acuerdo comercial al existir tan grandes diferenciales de desarrollo entre ambas regiones. Desde antes de la entrada en vigor del Acuerdo Global, México ha mantenido persistentes déficit comerciales con prácticamente todos los países de la UE, inclusive con aquellos relativamente menos desarrollados. El crecimiento del

saldo negativo de la balanza comercial sólo refleja la profundización de los problemas estructurales de la economía mexicana acentuados por la destrucción de la planta productiva nacional con las reglas de los acuerdos de libre comercio, y mediante instrumentos concretos del Acuerdo Global como lo son el capítulo de compras de gobierno, la prohibición de requisitos de desempeño o las reglas de origen, que a la larga provocan la destrucción de capacidades productivas internas.

**TABLA 2. BALANZA COMERCIAL 2000-2007 DE MÉXICO CON PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA. MILES DE DÓLARES**

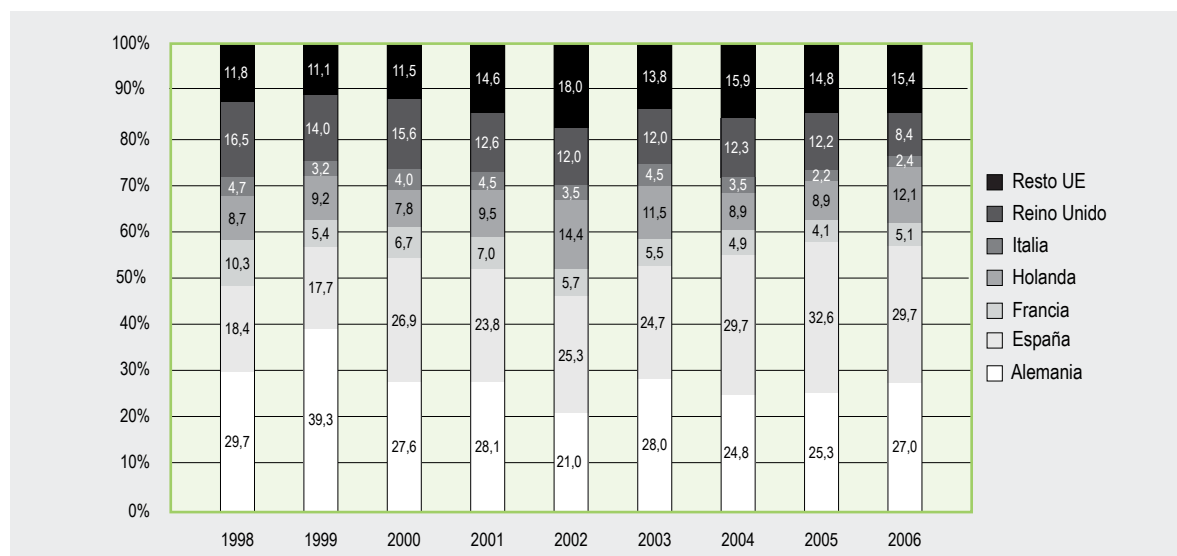
AÑO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TOTAL	-9.630.538	-11.464.651	-11.573.258	-12.465.000	-15.013.863	-16.870.096	-18.107.152	-19.515.023
Alemania	-4.214.507	-4.575.545	-4.906.662	-4.503.010	-5.454.500	-6.381.018	-6.464.432	-6.594.488
Austria	-159.845	-200.045	-125.486	-238.968	-328.416	-386.520	-477.017	-578.994
Bélgica	-238.598	-312.707	-74.503	-229.129	-272.850	-304.357	-118.094	80.587
Bulgaria	-19.335	-19.056	-31.597	-20.263	-23.125	-42.931	-46.625	-25.909
Chipre	-801	1.716	2.256	2.054	1.368	2.129	4.693	6.780
Dinamarca	-97.365	-124.824	-140.423	-154.586	-153.774	-148.839	-170.825	-194.799
Eslovaquia	-27.330	-18.208	-16.495	-31.256	-50.435	-56.944	-77.319	-72.985
Eslovenia	-7.047	-8.414	-4.681	-17.455	-35.334	-29.291	-51.063	-52.505
España	72.988	-556.705	-830.133	-775.533	-825.668	-370.491	-368.047	-249.645
Estonia	-4.882	-4.670	-1.755	-9.467	-9.334	-27.612	-19.520	-17.116
Finlandia	-207.366	-240.948	-138.830	-260.281	-217.346	-237.078	-184.368	-430.199
Francia	-1.092.065	-1.204.356	-1.496.848	-1.678.767	-2.060.460	-2.191.893	-2.105.640	-2.403.973
Grecia	-19.812	-15.680	-15.312	-5.014	-5.995	-9.334	-17.368	-71.312
Holanda (P. Bajos)	75.952	37.158	250.015	145.050	-94.313	-123.208	-220.369	-558.347
Hungría	16.716	-66.069	-87.655	-49.371	-119.054	-213.404	-261.253	-208.368
Irlanda	-291.371	-364.509	-401.378	-610.208	-538.244	-644.241	-783.803	-806.401
Italia	-1.627.358	-1.860.616	-1.975.510	-2.197.814	-2.581.622	-3.303.536	-3.841.868	-5.078.299
Letonia	-2.123	-531	-50	-4.263	828	1.061	-13.389	1.678

Lituania	-6.539	-1.412	-11.758	-1.071	-7.329	-7.981	-9.477	-8.957
Luxemburgo	-9.331	-5.355	-15.279	-25.826	-38.366	-62.266	-59.161	-103.642
Malta	-20.792	-146.642	-154.404	-293.229	-325.725	-205.996	-158.218	-126.074
Polonia	-65.089	-154.980	-68.294	-64.007	-78.749	-85.498	-121.185	-200.278
Portugal	142.908	48.013	46.534	60.123	-96.356	-35.833	-62.865	-46.811
Reino Unido	-221.487	-671.089	-685.764	-508.717	-617.996	-677.852	-1.215.435	-737.687
R. Checa	-28.391	-60.403	-64.048	-75.816	-142.024	-214.661	-227.548	-273.794
Rumania	-25.615	-23.009	-35.192	-16.488	-22.421	10.570	-57.210	-69.106
Suecia	-1.294.530	-768.872	-407.419	-704.711	-786.704	-919.155	-907.277	-832.600

Fuente: Elaboración propia con Base en INEGI, Banco de Información Económica: Sector externo/Balanza Comercial por países y zonas geográficas/ Saldo FOB-FOB/Europa/Unión Europea

c) Ha habido cambios importantes en cuanto a la importancia en nuestro comercio de algunos países de la Unión Europea. El principal mercado de nuestras exportaciones había sido Alemania, el cual hasta 2006 acaparó alrededor de 27% de las ventas externas, sin embargo, destaca el caso de España, la cual ha aumentado considerablemente su peso relativo a raíz de la firma del Acuerdo Global: hasta 1999 las ventas a ese país eran de 18%, del total a dicha región pero a partir de 2000 su participación ha aumentado hasta 29.7%, superando a Alemania como principal destino de las exportaciones.

GRÁFICA 1: DESTINO DE LAS EXPORTACIONES MEXICANAS A LA UE.



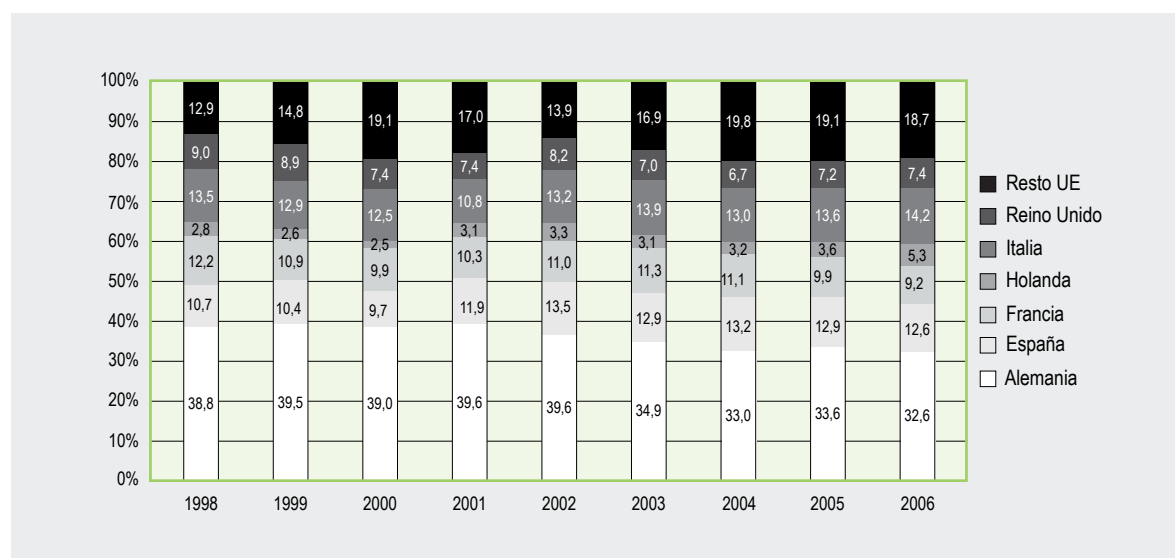
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, consulta interactiva de estadísticas de comercio exterior.



En cuanto a las importaciones mexicanas de la UE, destacan los mismos países, cuya participación en 2006 fue: Alemania con casi un tercio del total (32.6%); España (12.6%); Francia (9.2%); Holanda (5.3%); Italia (5.3%); Reino Unido (14.2%), los cuales representan poco más del 80% de las importaciones mexicanas. Destaca nuevamente que la participación más importante de las importaciones

corresponde a los mismos capítulos arancelarios relacionados con maquinaria y aparatos mecánicos sus partes, así como automóviles y auto partes. Es decir, la balanza comercial refleja con toda claridad el peso de las actividades de ensamble del país y el comercio intra-firma de las empresas europeas en México.

**GRÁFICA 2: ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES MEXICANAS DE LA UE**



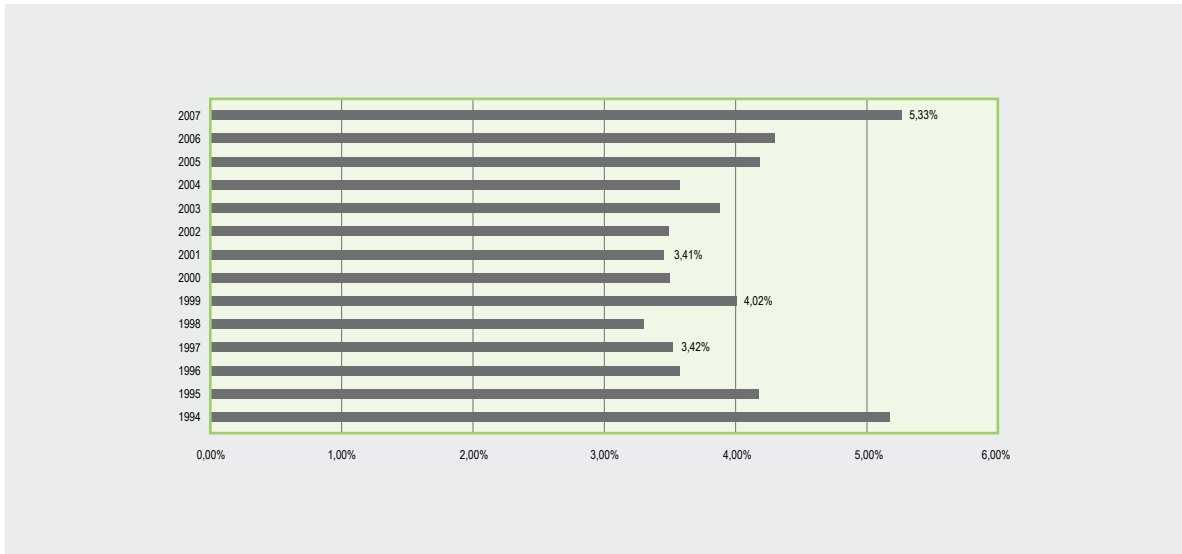
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, consulta interactiva de estadísticas de comercio exterior

d) No sólo el comercio está concentrado en pocos países, sino que en una parte importante es comercio intra-firma. Ello es particularmente cierto en el caso de Alemania. Este país representó en 2007 el 28.33% de nuestras exportaciones y el principal rubro de exportación es, con mucho, el relacionado a automóviles y auto partes (capítulo arancelario 87), seguido de máquinas, aparatos y artefactos mecánicos y sus partes (capítulo 84), lo cual refleja en buena medida las transacciones intra-firma de las empresas alemanas que aparecen como exportaciones aunque se trata de ventas de las filiales mexicanas de dichas empresas.

e) En cuanto a España, primer país en importancia como destino de nuestras exportaciones en los últimos años, destaca que el principal capítulo arancelario se refiere a combustibles minerales (capítulo 27), alcanzando en 2006 el 80% del total de las exportaciones, lo que significa que nuestro principal producto de exportación es el petróleo.

f) No se logra una significativa diversificación de nuestro comercio exterior que era uno de los objetivos de buscar un acuerdo con Europa. Como puede verse en la gráfica siguiente las exportaciones mexicanas a la UE mantienen un mismo porcentaje como proporción de las exportaciones totales de México.

**GRÁFICA 3: PORCENTAJE DE LA UNION EUROPEA COMO DESTINO DE LAS EXPORTACIONES MEXICANAS.**



Fuente: BIE-INEGI: sector externo/ Balanza comercial por países y zonas geográficas/exportaciones/Total y Unión Europea.

g) Podemos pues concluir que si bien nuestro comercio con la Unión Europea aumenta, sigue significando un enorme déficit comercial, está impresionantemente concentrado en dos países Alemania y España y en una parte muy importante es comercio intra-firma.

## 1.2 Comercio en el sector agrícola

El sector agroalimentario no es tan importante en las relaciones México Unión Europea, apenas representa el 5% del comercio bilateral. Sin embargo, presentamos brevemente su análisis debido a la gran importancia que tiene en los países con los que actualmente la Unión Europea está negociando tratados de libre comercio. Además, los promotores del TLCUEM lo presentaron como una gran oportunidad para abrir los mercados de los países ricos a los países en desarrollo.

El 1° de enero de 2008 en México la mayoría de los productos agropecuarios ya están totalmente desgravados. Con Estados Unidos la liberalización ya es total y con la Unión Europea se termina la tercera

fase de desgravación arancelaria<sup>3</sup> con lo que el campo mexicano y las industrias agroalimentarias mexicanas se abren a la competencia con corporaciones europeas.

El proceso de desgravación del TLCUEM por etapas en el capítulo agrícola es complejo (se proponen cuatro grandes etapas más tres grupos de productos divididos por categorías)<sup>4</sup>, el comercio agrícola entre México y la UE estará desgravado de manera más rápida que el mismo TLCAN, en el año 2010, existiendo una “categoría 5” para algunos productos “sensibles” que pueden ser reducidos de manera discrecional y explícitamente de manera más rápida que la prevista.

**TABLA 3: PLAZOS DE DESGRAVACIÓN SOBRE LAS IMPORTACIONES DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS Y PESQUEROS**

CATEGORÍA	Año / Reducción en el arancel base*												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
1	Eliminación inmediata												
2	75%	50%	25%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
3	89%	78	67	56	45	34	23	12	0	0	0		
4	0	0	0	87	75	62	50	37	25	12	0		
4 <sup>a</sup>	90	80	70	60	50	40	30	20	10	0	0		
5	Revisión a los tres años caso por caso												
6	Administración mediante cupos arancelarios												
7	Concesiones arancelarias												

Fuente: Elaboración propia con base en Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México, Diario Oficial de la Federación, 26 de junio de 2000.

\*Los porcentajes corresponden al nuevo nivel que alcanzará el arancel base en el año correspondiente, por ejemplo, para la categoría 2 en el primer año, el arancel base sólo sería el 89% del existente previamente, el segundo año 50% del existente antes del Acuerdo, para el tercero sólo 25% y para el cuarto año ya no existiría más gravamen; ese mismo criterio aplica para todas las categorías sujetas a desgravación.

<sup>3</sup> En el 2008 entra en vigor la fase de desgravación de la categoría 3; Agua para beber, soya en grano, harina pasta de soya; despojos de res y harina de carne; vinos de mesa, vermouth, brandy, pieles de cerdo, alimentos para perro, gatos y abejas.

<sup>4</sup> Ver Aguilar Javier, “Productos agropecuarios y agroindustriales”, en Arroyo Picard Alberto y Peñaloza Méndez Andrés, “Derechos Humanos y Tratadote Libre Comercio México – Unión Europea”, RMACL y otros, México 2000.

Cómo analiza Chanona “La liberalización del comercio de productos agrícolas y pesqueros cubre el 62% de los flujos comerciales en esos sectores. La liberalización en los productos agrícolas más sensibles como cereales, lácteos, cárnicos y azúcar no se incluyó en la primera negociación sino que tuvo lugar a partir del año 2003. Otros productos agrícolas de interés para México fueron negociados con un acceso limitado a través de cuotas (cítricos, frutas, jugo de naranja congelado, etc.)”.<sup>5</sup>

Esta desgravación por etapas de manera diferenciada fue presentada por los promotores del TLCUEM como un reconocimiento de las asimetrías entre las dos partes. Sin embargo, como veremos, los magros resultados para las exportaciones de pequeñas y medianas empresas agrícolas mexicanas demuestran que para lograr la competitividad de nuestros productos no basta el tiempo sino que se necesitan políticas públicas orientadas por un plan estratégico y ello ha sido inexistente en México. Además el TLCUEM mantiene la competencia desleal que implica los enormes subsidios europeos a su agricultura.

Como ya dijimos, el sector agroalimentario es poco significativo en nuestras relaciones con la Unión Europea. Para el año 2006 tan sólo un 5.3% de las exportaciones de México hacia la UE consisten de productos agrícolas, frente a por ejemplo un 23% de petróleo y derivados. De la misma manera, las importaciones de México desde la UE se componen en el 2006 de sólo 3% de productos agroalimentarios.<sup>6</sup>

Como puede observarse en la tabla 4, el comercio total de productos agropecuarios y pesqueros (incluyendo su transformación) casi se duplicó a la entrada

en vigor del Acuerdo. En 2006 las exportaciones alcanzaron un monto de 586.2 millones de dólares (mdd) y las importaciones 858.6 mdd. Entre 2000 y 2006 las importaciones crecieron 48.7% mientras que las exportaciones lo hicieron sólo 27.6%, provocando que el déficit comercial creciera 130% al pasar de 118 en el año 2000 a 272 mdd en 2006.

Además está bastante concentrado. Tan sólo las bebidas y el tabaco, que son exportados por grandes transnacionales, significan el 35% (198 millones de Euros) de las exportaciones agroalimentarias.<sup>7</sup>

Un análisis de los primeros 24 capítulos arancelarios (tabla 4) muestra que inclusive en este tipo de productos México no fue el gran ganador que pregonaban los negociadores, evidenciando además que en algunos rubros en los que supuestamente se obtendrían ventajas, los saldos negativos se mantienen o han aumentado. Destacan los casos de las bebidas alcohólicas, cuyo déficit se triplicó a la entrada en vigor del Acuerdo; es de destacar el capítulo de azúcares y artículos de confitería en el cual se combinó una reducción de las exportaciones (42%) con un aumento de las importaciones (110%) provocando que se pasara de un superávit de 9.7 mdd a un déficit a partir de 2003 hasta alcanzar 5.5 mdd en 2006. Llama la atención que en capítulo 6 de Plantas y Floricultura, donde supuestamente estaban algunas de las ventajas arancelarias y comparativas para México, el déficit se quintuplicó, debido principalmente a los saldos negativos con países como Francia, España y Holanda. A la luz de los datos anteriores resulta evidente que aun con los incrementos en las exportaciones de aquellos productos en los que tendríamos más ventajas como las hortalizas

<sup>5</sup> Ver en Chanona Alejandro, Balance de las Relaciones México – Unión Europea en el marco del TLCUEM, CEE-UNAM.

<sup>6</sup> Datos obtenidos a partir de cálculos propios basados en consulta interactiva de estadísticas de comercio exterior, INEGI, <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/comex/bd/.anual/comex2002.asp?s=est&c=11004>.

<sup>7</sup> European Union, Trade with the World and Mexico. Eurostat, DG Trade, Agosto, 2007.

Otras fuentes:

• Rodolfo Aguirre Reveles y Manuel Perez-Rocha L., “Siete años del Tratado Unión Europea – México (TLCUEM): Una Alerta para el Sur Global” TNI, ICCO, RMALC, 2007.

• Alberto Arroyo Picard, “Lecciones de México para las Nuevas Negociaciones de América Latina con la Unión Europea”, Boletín Alternativas #21, RMALC, México, 2007.

magro 5.7%), las frutas (130%) y las preparaciones de hortalizas (45%), resultan completamente insuficientes para compensar el deterioro de la balanza comercial de estos productos.<sup>8</sup>

Ofrecemos a continuación la tabla completa de la balanza comercial agroalimentaria de México con la Unión Europea que permite análisis mucho más pormenorizados.

**TABLA 4: BALANZA COMERCIAL AGROALIMENTARIA DE MÉXICO CON LA UNIÓN EUROPEA 2000-2006. MILES DE DÓLARES**

CAPITULO ARANCELARIO/ AÑO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Cambio % 2000-2006 exportaciones	Cambio% 2000-2006 importaciones	Cambio % 2000-2006 saldo de la balanza
Capítulo 01. Animales vivos.	-4,696.8	-4,010.7	-5,520.3	-3,146.5	-3,385.5	-3,097.8	-2,782.8	81.8	-34.1	-40.7
Capítulo 02. Carne y despojos comestibles.	-4,187.2	-3,016.1	-2,528.6	-543.5	-1,297.2	-821.7	-3,425.8	3.0	-7.9	-18.2
Capítulo 03. Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos.	22,480.7	16,564.2	39,877.9	23,154.3	32,288.6	23,096.7	26,953.7	20.3	22.7	19.9
Capítulo 04. Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal no expresados ni comprendidos en otra parte.	-143,926.4	-62,932.2	-55,940.2	-61,492.1	-80,240.8	-103,656.2	-30,325.2	18.6	-63.1	-78.9
Capítulo 05. Los demás productos de origen animal no expresados ni comprendidos en otra parte.	-1,544.9	-918.5	-1,450.7	-2,121.3	-2,147.4	-2,811.7	-4,394.1	82.7	178.9	184.4
Capítulo 06. Plantas vivas y productos de la floricultura.	-3,327.8	-3,857.8	-7,730.0	-10,866.8	-13,363.5	-14,684.6	-20,366.2	61.6	217.8	512.0
Capítulo 07. Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios.	49,390.0	62,589.1	40,792.2	29,939.1	35,482.1	36,188.9	52,209.7	5.7	32.0	5.7
Capítulo 08. Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías.	25,511.2	26,593.6	26,843.9	44,794.8	44,329.4	41,866.3	56,805.1	130.6	258.4	122.7
Capítulo 09. Café, té, hierba mate y especias.	95,780.2	38,527.8	24,246.7	40,404.2	48,223.7	41,759.5	78,946.5	-14.4	81.3	-17.6
Capítulo 10. Cereales.	-4,791.2	-6,634.9	-5,042.5	310.5	-2,014.4	-8,343.9	23,010.3	67889.1	-65.0	380.3
Capítulo 11. Productos de la molinería; malta; almidón y fécula; inulina; gluten de trigo.	-8,814.1	-11,042.2	-12,065.7	-12,498.1	-20,900.8	-20,466.9	-21,179.7	27.6	48.7	130.6

<sup>8</sup> Con base en INEGI, Estadísticas de Comercio Exterior, <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/comex/bd/anual/comex2002.asp?s=est&c=11004>.

Capítulo 12. Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; paja y forrajes.	-7,669.7	-5,540.9	-91,306.8	-11,143.6	57,942.1	-26,994.5	-36,356.4	-37.8	191.1	374.0	
Capítulo 13. Gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales.	-3,350.8	-6,818.3	-20,299.3	-9,877.5	-12,060.8	-17,959.1	-18,684.9	3.4	56.6	457.6	
Capítulo 14. Materias trenzables y demás productos de origen vegetal, no expresados ni comprendidos en otra parte.	3,742.1	5,840.4	2,878.2	3,600.7	3,038.0	2,241.1	1,079.6	-57.0	6446.9	-71.1	
Capítulo 15. Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal.	-14,664.0	-18,404.9	-23,637.1	-26,686.5	43,564.5	-38,946.6	-54,625.7	199.7	259.1	272.5	
Capítulo 16. Preparaciones de carne, pescado o crustáceos, moluscos o demás invertebrados acuáticos.	-5,682.8	-6,861.4	-7,131.5	-9,811.6	-8,784.9	-11,723.2	-9,572.9	36976.6	86.8	68.5	
Capítulo 17. Azúcares y artículos de confitería.	11,682.0	3,005.4	9,749.9	-5,046.7	-11,321.3	-13,167.6	-5,489.5	-41.8	109.8	-53.0	
Capítulo 18. Cacao y sus preparaciones.	-11,451.3	-22,359.7	-25,410.7	-26,323.9	-20,488.8	-21,897.1	-20,607.2	872.9	134.5	80.0	
Capítulo 19. Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, fécula o leche; productos de pastelería.	-117,101.8	-99,936.7	-108,954.8	-110,109.6	-75,999.0	-118,125.0	-126,390.0	300.5	10.5	7.9	
Capítulo 20. Preparaciones de hortalizas, frutas u otros frutos o demás partes de plantas.	187.0	-13,344.3	-8,711.2	-14,670.5	-7,001.3	13,142.3	6,365.9	44.9	19.4	3303.7	
Capítulo 21. Preparaciones alimenticias diversas.	-18,411.5	-17,644.4	-21,204.5	-33,871.8	-32,561.8	-34,156.4	-37,091.4	138.0	107.9	101.5	
Capítulo 22. Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre.	30,030.7	-26,897.4	-26,112.7	-33,640.6	-79,113.5	-146,685.6	-92,703.5	40.8	185.3	208.7	
Capítulo 23. Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales.	-17,414.2	-19,120.0	-20,462.2	-17,718.0	-21,953.9	-31,325.7	-35,267.5	254.2	108.7	102.5	
Capítulo 24. Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados.	10,202.5	195.5	6,085.7	340.3	2,772.8	856.2	1,767.3	-36.1	92.9	-82.7	
TOTAL FRACCIONES ARANCELARIAS								27.6	48.7	130.6	
TOTAL EXPORTACIONES	459,302.5	367,279.4	390,866.9	402,224.7	423,706.1	378,376.7	586,233.6				
TOTAL IMPORTACIONES	577,331.2	543,304.0	683,901.9	649,250.0	765,880.5	842,964.7	858,576.9				
BALANZA SECTOR	-118,028.6	-176,024.5	-293,035.0	-247,025.3	-328,007.4	-455,712.9	-272,125.1				

Fuente: Con base en INEGI, Estadísticas de Comercio Exterior,  
<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/comex/bd/anual/comex2002.asp?s=est&c=11004>

Como puede verse, hasta ahora los resultados del TLCUEM han sido muy decepcionantes para México. La agricultura ha quedado muy lejos de ser un motor de exportación que sirva para nivelar la balanza; comercial ya no se diga de “desarrollo” para nuestro país. Aunque el impacto de la agricultura en el comercio entre la UE y México sea relativamente menor en comparación con los impactos del TLCAN en la producción de granos básicos en México, existen indicadores preocupantes que hacen pensar que México se encuentra en un riesgo inminente ante la posibilidad que tienen corporaciones europeas para empezar a desplazar a productores mexicanos, así como de compras de empresas existentes, tal y como ha ocurrido con el sector financiero en México que se encuentra a merced de capitales extranjeros.

Ya lo advertían organizaciones del campo en México; antes que cualquier negociación con la UE era necesario evaluar los devastadores efectos del TLCAN, así como de las políticas de ajuste estructural impuestas desde los años 80 en el campesinado mexicano, en especial productores de granos básicos. En efecto, desde entonces los gobiernos neoliberales de México, se habían empeñado en seguir las recetas del Banco Mundial y “modernizar” el campo, provocando un deterioro agudo, abandono de la actividad y migración masiva.

Desde que se negociaba el TLCUEM, organizaciones campesinas mexicanas advertían que aprendiendo de la experiencia del TLCAN se hacía más que evidente la necesidad de considerar las enormes asimetrías entre México y la UE en materia de producción agrícola; tanto en cuanto a la extensión de la superficie agrícola (en la UE de los 15 países de entonces era de 137 millones de hectáreas y en México de 21 millones); en la UE los agricultores reciben subsidios millonarios (en 2001 ascendían a 105 mil 264 millones de dólares y en

México el presupuesto para el desarrollo rural no llegaba ni siquiera a 3 mil millones de dólares). En cuanto a políticas públicas la Unión Europea cuenta con una Política Agrícola Común con planeación y presupuestos multianuales en comparación con México que no tiene ninguna política común con sus “socios” del TLCAN ni ninguna planeación multianual para el campo<sup>9</sup>. Que decir de las asimetrías persistentes entre México y la UE en tecnología, en la capacidad de encadenamientos productivos y de añadir valor agregado a la producción, en la autosuficiencia alimentaria, en el grado de acceso al financiamiento, etc.

El TLCUEM no aporta nada diferente al TLCAN; no aporta fondos compensatorios ni apoyos a sectores en desventaja y no contempla proyectos de desarrollo. En suma, con el TLCUEM se alcanza, de manera gradual, la “NAFTA Parity” que tanto busca la UE en sus tratados comerciales con otros países de América Latina.

Toda esta competencia desigual ha hecho que los grandes beneficiarios hasta ahora sean los grandes exportadores y algunos inversionistas europeos, pues el TLCUEM, como el TLCAN, es sobre todo un tratado diseñado para proteger y otorgar oportunidades a grandes empresas de comercio intrafirma, libre de aranceles. Más allá de que México haya obtenido ciertas ventajas del TLCUEM, por ejemplo para exportar algunos productos como el jugo de naranja, el aguacate y el tequila, el banano y las flores, como lo anunciaban los promotores del TLCUEM, los resultados del 2000 al 2007 son muy magros, tal y como lo preveían organizaciones sociales y civiles que han trabajado frente a este Tratado.

En síntesis. Es poco significativa la conquista de mercados agrícolas de los mexicanos en la UE. Hay un déficit comercial en este sector, es decir no

<sup>9</sup> Ver Quintana Víctor, “La Agricultura Mexicana y el Acuerdo Global con la Unión Europea”, en “Primer Foro de Diálogo con la Sociedad Civil México – Unión Europea”, Bruselas, Bélgica, Memoria. RMALC y CIFCA, noviembre 2002.

significa entrada de dinero para el país. Además, en una parte importante es el mercado que se abre a las grandes empresas incluso es intra-firma. Son unos pocos los que ganan, muchos los que pierden, y en cambio la disciplina impuesta por la lógica del libre comercio convertida en ley por los tratados limita la capacidad de los Estados Nacionales de orientar, impulsar, promover un desarrollo agrícola integral, la seguridad y soberanía alimentaria y el bienestar de sus productores.

De hecho las organizaciones campesinas mexicanas en alianza con otros sectores sociales y civiles han estado movilizándose para exigir la renegociación de todos estos tratados de libre comercio. Evidentemente las propuestas concretas de renegociación implican una evaluación más al detalle del comportamiento del intercambio comercial agrícola entre México y la UE que no es posible incluir en este breve balance general.

Además cuando se habla de renegociación no sólo se habla de modificar detalles, sino de cambiar de paradigma. El sector agroalimentario por su importancia social, ambiental e incluso de soberanía no puede dejarse a las solas fuerzas del mercado. La competencia y la competitividad no son un fin en si mismo, deben promoverse sólo en la medida en que ayuden al desarrollo integral del país y de los productores. Debe regularse para evitar que una competencia salvaje tenga efectos nocivos a dicho desarrollo y bienestar de los productores y del país. Por encima de cualquier lógica comercial está el garantizar el respeto y la promoción de los Derechos Económicos Sociales y Culturales de la población, en específico de los campesinos y campesinas y pueblos indígenas.



## 2. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

Evaluar el papel de la inversión europea en México es complejo. El gobierno presume logros cuantitativos y evade el análisis cualitativo. Pretendemos evaluar los resultados a dos niveles. Primero respecto a los objetivos explícitamente propuestos con el TLCUEM; pero más allá de ello veremos si realmente trajo beneficios significativos al pueblo de México.

Más allá de los pobres resultados en materia de inversiones que señalaremos es importante tener presente que no se deben sólo a fallas del Estado Mexicano en su regulación o conducción. Son en buena parte fruto de las reglas mismas de los TLC's. El TLCUEM, como antes el TLCAN,

- a) Prohíbe exigir requisitos de desempeño a los inversionistas;
- b) Limita extremadamente la regulación e intervención del Estado en la economía, no sólo en el capítulo de políticas de competencia, sino que transversalmente todos estos tratados buscan dejar la dinámica económica a las solas fuerzas del mercado;
- c) Impide cualquier limitación a la circulación de los capitales, es decir está desarmado para detener una eventual fuga de capitales;
- d) El mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado es igual al del TLCAN y permite demandar al Estado por cualquier medida que tenga por resultado la disminución de la ganancia esperada por el inversionista (expropiación indirecta); es decir, cualquier medida gubernamental, posterior a que un inversionista haya traído su capital a México, que signifique disminución de los márgenes de ganancia se considera expropiación de la ganancia esperada y por ello hay que pagarla. Es por ello que estos resultados eran de esperarse.<sup>10</sup>

### 2.1 ¿Se lograron los objetivos planteados?

- a) Como decíamos en la introducción uno de los objetivos de los promotores y defensores del TLCUEM era aumentar la atracción de la inversión extranjera directa de la Unión Europea a nuestro país. Se esperaba que los europeos vinieran a invertir en México para exportar desde aquí con las ventajas del TLCAN hacia Estados Unidos.

Hay que reconocer que se logró aumentar la inversión de la Unión Europea en México. Desgraciadamente no se puede hacer una comparación rigurosa con el período anterior

---

<sup>10</sup> — El análisis de lo negociado en materia de inversiones en el TLCUEM puede verse en Arroyo, Alberto y Peñaloza, Andrés (coordinadores), **Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea. Un Análisis desde la Sociedad Civil**. Págs. 136-158. Inédito. escrito en el año 2000, puede consultarse en el centro de documentación de la RMALC.

al TLCUEM debido a cambios de metodología en 1994 y de nuevo en 1999<sup>11</sup>. Sin embargo, se puede afirmar que la IED europea en México sí aumentó ya que el promedio anual de ésta entre 1994-1999 es de 2,339.78 mdd y de 2000 a 2007 aumenta 5,847.61 mdd. Un salto tan grande no se explica por el cambio de metodología.

— b) Como se ve en la tabla siguiente, la inversión de la Unión Europea en México está excesivamente concentrada en pocos países de origen. De los 25 países miembros de la UE 5 no realizan en el período inversiones en México, otros 7 lo hacen por menos de 1 millón de dólares en promedio anual. Tan sólo España concentra el 42.3% de la inversión total de la Unión Europea en México y si le sumamos Holanda estos dos países concentran el 76.53%, en el período del TLCUEM<sup>12</sup>. Como decíamos no hay forma de comparar rigurosamente con el período previo al TLCUEM ya que a partir de 1999 se incluyen conceptos que antes no se incluían. Con las salvedades indicadas, si comparamos los períodos 1994-1999 y el de 2000-2007 sin considerar España y Holanda el aumento de los promedios anuales es de apenas 13.22%, que puede deberse en buena parte al cambio metodológico.

**TABLA 5: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR PAÍSES**

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Acum. 2000 - 2007 2/		
										Valor	Part. % en total	Part. % en U.E
	<b>TOTAL</b>	18,001	29,528	23,017	16,591	22,876	20,823	17,425	19,729	167,989	100.0	
	<b>U. Europea</b>	3,219	6,211	8,625	6,215	11,972	6,420	6,347	7,943	56,951	33.9	100.0
	Alemania	348	-108	596	466	400	339	82	306	2,429	1.4	4.3
	Austria	2	16	1	-8	1	-0	43	52	106	0.1	0.2
	Bélgica	40	71	109	80	42	128	317	522	1,308	0.8	2.3
	Dinamarca	203	251	208	54	116	43	195	70	1,140	0.7	2.0
	<b>España</b>	<b>2,113</b>	<b>2,730</b>	<b>4,427</b>	<b>3,004</b>	<b>7,450</b>	<b>1,498</b>	<b>979</b>	<b>1,903</b>	<b>24,103</b>	<b>14.3</b>	<b>42.3</b>
	Finlandia	219	84	25	120	-50	18	29	43	489	0.3	0.9
	Francia	-2,453	394	352	530	170	435	701	1,413	1,541	0.9	2.7

<sup>11</sup> — Para el período 1994-1998, la Inversión Extranjera Directa (IED) se integra con los montos notificados al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE) al 31 de diciembre de 2007 y materializados en el año de referencia, más importaciones de activo fijo por parte de maquiladoras. A partir de 1999, se incluyen inversiones nuevas notificadas al RNIE, nuevas inversiones fuera del capital social, reinversión de utilidades y cuentas entre compañías (en este último concepto se integra a partir de 2001 las importaciones de activo fijo realizadas por empresas maquiladoras con inversión extranjera que se han notificado al RNIE, sin que ello distorciona la comparación ya que se re-hacen con dicho criterio las cuentas anteriores). Para hacerlo menos incompatibles de comparar en ninguno de los casos incluye la estimación de la IED realizada que aún no ha sido notificada al RNIE que antes se incluían.

<sup>12</sup> — Secretaría de Economía Comisión Nacional de Inversión Extranjera Informe trimestral de diciembre de 2007. Tomado de <http://www.economia.gob.mx/?P=1175>.

	Holanda	2,683	2,620	1,495	892	3,332	2,435	3,016	2,979	19,451	11.6	34,2
	Irlanda	5	2	107	-3	-1	17	-8	80	198	0.1	0.3
	Italia	37	18	38	9	166	31	16	24	339	0.2	0.6
	Luxemburgo	21	123	46	32	18	157	180	482	1,057	0.6	1.9
	Portugal	-0	0	12	2	-1	1	0	0	14	0.0	0.0
	Reino Unido	283	132	1,249	1,074	141	984	788	72	4,722	2.8	8.3
	Suecia	-279	-124	-38	-41	189	334	9	-6	43	0.0	0.1
	Otros	0	3	1	2	1	2	0	3	12	0.0	0.0

Millones de Dólares. Secretaría de Economía Comisión Nacional de Inversión Extranjera Informe trimestral de diciembre de 2007.

La información es de 2000 a 2007, la información año por año no es posible obtenerla de julio de 2000 a 2007 que es el período estricto del TLCUEM. A ello se debe que la información de este cuadro no coincide con otros más adelante en el que sí se considera sólo el período exacto del tratado México-Unión Europea.

Si analizamos los subsectores de destino encontramos también un alto grado de concentración. Las manufacturas, incluyendo la maquila, significan 37.83%, los servicios financieros 29.12%, comunicaciones y transportes 13.88%.

El caso de España es especialmente relevante, aunque hay 2,659 empresas de dicho país que realizaron durante el período de vigencia del TLCUEM inversiones en nuestro país, el 70.06% se realizó en servicios financieros y telecomunicaciones<sup>13</sup> Es posible afir-

mar que la mayor parte de dicha inversión se da en tres empresas: BBVA y Santander (que compraron dos bancos mexicanos en el periodo; Bancomer y Serfin), la instalación de telefónica y empresas vinculadas a estos tres consorcios.

En el caso de Holanda hay menos concentración. El 24% en el sector de alimentos, 9% en la industria automotriz y 7% el sector financiero; también se realizaron inversiones importantes en acero, telefonía, productos farmacéuticos y electricidad.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Secretaría de Economía. Registro Nacional de Inversión Extranjera. Construido en la Base de datos Electrónica tomado de <http://www.sirnie.economia.gob.mx/cgi-bin/repie.sh/reportes/selperiodo>: Subsectores ramas y clases de actividad.

<sup>14</sup> Secretaría de Economía. Registro Nacional de Inversión Extranjera. Construido en la Base de datos Electrónica tomado de <http://www.sirnie.economia.gob.mx/cgi-bin/repie.sh/reportes/selperiodo>: Subsectores ramas y clases de actividad

**TABLA 6: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR GRANDES DIVISIONES TLCUEM: JULIO 2000 A DICIEMBRE 2007.**

	Paises/ divisiones	Agrop., silv. y pesp.	Extrac.	Manuf. y Maquila	Elec. Y agua	Constr.	Comercio	Transp., Comun.	Servi. finan.	Otros serv.	% Pais	
	España	0.20	0.90	3,774.9	1,059.9	507.2	237.5	<b>6,425.1</b>	<b>9,398.1</b>	870.2	<b>39.72%</b>	
	Holanda	5.20	6.70	<b>12,052.8</b>	443.8	367.4	169.6	1,010.1	2,258.9	2,082.1	<b>32.81%</b>	
	Reino Unido	1.90	41.30	1,008.7	0.0	71.7	36.3	148.0	2,223.8	1,033.5	<b>8.14%</b>	
	Francia	3.30	0.10	1,227.1	45.3	67.1	407.9	29.4	2,022.2	405.9	<b>7.50%</b>	
	Alemania	0.60	0.40	1,650.3	0.0	-1.9	331.7	3.0	26.5	341.3	<b>4.19%</b>	
	Bélgica	0.00	0.00	162.6	0.0	1.8	144.4	11.4	46.3	919.3	<b>2.29%</b>	
	Dinamarca	0.00	0.00	309.7	40.3	0.1	271.9	0.0	264.4	167.4	<b>1.88%</b>	
	Luxemburgo	0.00	0.00	852.8	0.0	0.0	16.3	153.8	12.7	2.7	<b>1.85%</b>	
	Finlandia	0.00	0.00	266.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	76.1	<b>0.61%</b>	
	Italia	0.00	0.20	131.7	0.0	8.1	2.4	0.2	0.7	191.4	<b>0.60%</b>	
	Irlanda	0.00	0.00	187.4	0.0	1.1	1.4	0.8	20.0	-14.6	<b>0.35%</b>	
	Austria	0.00	0.00	101.7	0.0	0.0	1.5	0.2	0.0	1.9	<b>0.19%</b>	
	Portugal	0.00	0.00	2.9	0.0	0.0	0.1	0.0	10.8	1.9	<b>0.03%</b>	
	Polonia	0.00	0.00	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	3.7	0.1	<b>0.01%</b>	
	Rep. Checa	0.00	0.00	0.4	0.0	0.0	3.2	0.0	0.0	0.1	<b>0.01%</b>	
	Hungría	0.00	0.00	1.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>0.00%</b>	
	Chipre	0.00	0.00	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	0.3	<b>0.00%</b>	
	Lituania	0.00	0.00	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1	<b>0.00%</b>	
	Eslovaquia	0.00	0.00	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	<b>0.00%</b>	
	Grecia	0.00	0.00	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	<b>0.00%</b>	
	Suecia	0.00	0.00	-517.1	0.0	7.5	10.7	0.0	38.5	353.8	<b>-0.19%</b>	
	<b>T. sector</b>	11.20	49.60	21,214	1,589.3	1,030.1	1,635.0	7,782.0	16,327.5	6,434.9	<b>100%</b>	
	<b>% sector</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.09%</b>	<b>37.83%</b>	<b>2.83%</b>	<b>1.84%</b>	<b>2.92%</b>	<b>13.88%</b>	<b>29.12%</b>	<b>11.48%</b>		

Fuente: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera. Construido como reporte en la base de datos del Registro Nacional de Inversión Extranjera <http://www.simie.economia.gob.mx/cgi-bin/repie.sh/reportes/selperiodo>.

En síntesis. Es verdad que aumentó la inversión de la Unión Europea en México durante el período del TLCUEM, pero la realidad es que principalmente aumentó la de España y en gran parte

se debe a las tres grandes empresas mencionadas; BBVA, Santander y Telefónica Española<sup>15</sup>. Más adelante volveremos a la calidad de las inversiones en el sector financiero.

<sup>15</sup> Probablemente al menos una cuarta parte de la inversión total de la Unión Europea en México se debe a estas tres empresas. La estimación se basa a que la Inversión Española en servicios financieros y en telecomunicaciones es de 15,606 mdd que significan el 28% de la inversión total de la Unión Europea en México y sabemos que la casi totalidad es de estas tres empresas. Recordemos que si quitamos las inversiones de España y Holanda realmente la inversión de la Unión Europea no aumenta significativamente en el período del TLCUEM.

———— c) El otro objetivo era convertirse en un destino estratégico de las inversiones externas de la Unión Europea. No se logra. En promedio entre 2001 y 2006, México recibe sólo el 2.06% de dicha Inversión.<sup>16</sup>

———— d) Un tercer objetivo en materia de inversiones del TLCUEM era diversificar el origen de la inversión extranjera que tradicionalmente ha estado concentrada en Estados Unidos. Se logran avances este sentido, pero no espectaculares.

La IED de la Unión Europea aumentó su importancia relativa en nuestro país al pasar de 23% del total en el período de 1994-1999<sup>17</sup> a un 33.9% en el período de 2000 a 2007.<sup>18</sup>

Sin embargo, en varios países de América Latina el peso de las inversiones de la Unión Europea es mucho mayor, incluso es el principal inversor foráneo. Aunque no se cuenta con la información exacta del período preciso del TLCUEM, durante 1997 a 2006 hay al menos 5 países de nuestra región cuyo principal inversor es la Unión Europea. Es el caso de Argentina con el 62%, Perú con el 52%, Chile 45%,

Brasil con el 40% frente a México que significa 24%. Incluso en Colombia, uno de los países más vinculados a Estados Unidos, la Unión Europea pesa más como inversor que Estados Unidos. Hay que notar que con excepción de Chile estos países no tienen TLC con Europa. México a pesar de sus TLC con más de 40 países y sus 22 Acuerdos de Protección Recíproca para las Inversiones (APPRI) sigue siendo de los más dependientes de Estados Unidos. De América Latina y el Caribe, sólo Paraguay (80%) y Costa Rica (67%) tienen una mayor concentración de inversión extranjera proveniente de Estados Unidos, seguido por México con 61% .<sup>19</sup>

<sup>16</sup> ——— Cálculos en base al total de inversión extranjera de la Unión Europea tomado de UNCTAD Word Investment Report 2007 Cuadro B.1 del anexo [www.unctad.org](http://www.unctad.org) respecto a la realizada en México tomada de Secretaría de Economía Comisión Nacional de Inversión Extranjera Informe trimestral de diciembre de 2007. Tomado <http://www.economia.gob.mx/?P=1175>

<sup>17</sup> ——— Secretaría de Economía Comisión Nacional de Inversión Extranjera Informe trimestral de diciembre de 2005. El Cálculo se hace con el informe de dicha fecha debido a que se trata de datos continuamente actualizados ya que incluye las notificaciones hechas al Registro Nacional de Inversión extranjera que se suelen hacer con bastante retardo y se le sumen al año en que efectivamente se realizó la inversión. En 2005 es el último año en que existe información con la metodología anterior. Cálculo basado en el informe trimestral.

<sup>18</sup> ——— Secretaría de Economía Comisión Nacional de Inversión Extranjera Informe trimestral de diciembre de 2007. Tomado de <http://www.economia.gob.mx/?P=1175>.

<sup>19</sup> ——— CEPAL, Inversión Extranjera en América Latina 2006 Cuadro I-A-3 páginas 65-66. En realidad los datos son una aproximación ya que la CEPAL en esta ocasión sólo refiere a los principales inversores en cada país y hay una cantidad en "otros", parte de los cuales son Europeos por lo que en realidad el peso de Europa es aún mayor que el referido. La Información refiere a promedios de 1997 a 2006. No fue posible aislar el período del TLCUEM ya que la información de la CEPAL en esta ocasión sólo da porcentajes.

## 2.2 El Sector financiero

A continuación presentamos un análisis cualitativo de las inversiones con el caso del sector financiero que es uno de los destinos preferidos de los inversionistas de la Unión Europea.

### — a) Concentración de la banca mexicana en unos cuantos bancos extranjeros

A pesar de que el TLCUEM entre México y la Unión Europea fue anunciado como un instrumento para dinamizar las exportaciones mexicanas y reducir la dependencia de EEUU, el resultado más importante se ha dado en el sector financiero, con la adquisición de la banca mexicana en buena medida por capitales europeos.

La inversión europea en este sector no necesariamente ha generado nuevos establecimientos ni empleos, sino que se han comprado activos ya existentes. En particular España con la compra de Bancomer, Serfin y Bancrecer y el Reino Unido que compró HSBC.

En la actualidad, de los 5 bancos más grandes en México, tres son europeos, En la siguiente tabla se muestran los activos totales de los principales bancos que operan en México y se podrá ver como los tres principales bancos europeos; BBVA Bancomer, Santander Serfin y HSBC alcanzan activos en diciembre del 2007 por 1,485,739,526,000 pesos (equivalente a unos 140 mil millones de dólares aproximadamente) es decir, han acaparado alrededor de un 51% del total de la banca mexicana. Si le sumamos otros 3 pequeños bancos de propiedad europea vemos que acapara 53 % de los activos. Los bancos europeos pasaron de acaparar en el año 2000 el 33.7% de los activos al 53% en el 2007. En cuanto a la cartera total de crédito pasaron de 34.3% al 54.5%.<sup>20</sup>

**TABLA 7: ACTIVOS TOTALES BANCOS EN MÉXICO. MILES DE PESOS**

Consolidado		\$2,921,335,427	100,0
BBVA Bancomer	España	\$731,773,010	25.0%
Santander Serfin	España	\$402,805,547	13.8%
HSBC	Reino Unido	\$351,160,969	12.0%
Barclays	Reino Unido	9,422,000	0.3%
Prudential	Reino Unido	868,000	0.0%
ING	Países Bajos	53,671,000	1.8%

<sup>20</sup> Asociación Mexicana de Bancos.

Banamex Accival-Citicorp	EEUU	\$623,218,000	21.3%
Bank of America	EEUU	32,120,000	1.1%
Scotiabank-Inverlat	Canadá	\$141,109,022	4.8%
Banorte	México	\$287,928,284	9.9%
Inbursa	México	132,927,416	4.6%
Otros pequeños no europeos		\$155,231,649	5.3%
<b>Bancos europeos</b>		<b>\$1,549,700,526</b>	<b>53.0%</b>

Fuente: Asociación de Bancos de México. Elaboración de los autores.

### **b) Grandes ganancias para los bancos europeos**

El TLCUEM y los APPRI han facilitado la extranjerización de la banca en México y los únicos beneficiados son los grandes bancos que reportan ganancias récord en este país, que son en muchos casos más altas que en su país de origen. Estas ganancias se deben al desmedido diferencial entre lo que pagan al ahorrador y lo que cobran al que le prestan, es decir todos pierden, menos el banco. La segunda fuente de ganancias son las altas comisiones por servicios bancarios, lo que tampoco favorece al usuario.

La estrategia de los bancos ha sido la de aprovechar la poca o mala regulación gubernamental centrándose en las actividades con mayores márgenes de ganancia y reduciendo el financiamiento a la actividad productiva. Los amplios márgenes de utilidad se han basado en tres mecanismos principales: las transferencias gubernamentales derivadas del programa de rescate bancario (el Fondo Bancario para la Protección al Ahorro); los grandes márgenes de intermediación financiera y el aumento desmedido de las comisiones por diversos servicios. Tan sólo en el 2006 las utilidades de la banca ascendieron a 66,747 millones de pesos (aproximadamente 6.000 millones de dólares), un aumento de 33.65% con respecto al año anterior<sup>21</sup>. Los seis principales bancos entre los que se encuentran tres europeos: BBVA (España), Santander (España) y HSBC (Reino Unido) junto con Citicorp (EEUU), Scotia Bank (Canadá) y Banorte (México) concentraron el 92.4% de las utilidades. Para el 2007, a pesar de las dificultades económicas ocasionadas por la desaceleración de la economía en EEUU, las utilidades netas de la banca en México aumentaron a 69,533 millones de pesos.<sup>22</sup>

Como hemos señalado, la principal fuente de utilidades son los márgenes de intermediación. La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) ha destacado que en el 2006 “los amplios márgenes que se manejan en materia de crédito al consumo, donde las tasas llegan a ser de poco más del 38% mien-

<sup>21</sup> Banco de México.

<sup>22</sup> Boletín de prensa, 12 de marzo del 2008, Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

tras que el Costo Promedio de Captación se ubica en alrededor del 4.72%”. En los últimos cinco años (2000-2005) el monto que desembolsaron las instituciones de banca múltiple para cubrir los intereses generados por los ahorros de la clientela disminuyó un 41% en términos reales<sup>23</sup>. La segunda fuente de sus ganancias de acuerdo con Condusef, fue el cobro de comisiones. La tasa de aumento anual, entre 2000 y 2005, del cobro de comisiones aumentó para BBVA Bancomer 19%, para Santander 30% y para el HSBC 28%. De esta manera, entre 1998 y 2005 los bancos han aumentado de manera escandalosa sus ingresos por cobro de comisiones; HSBC en 217%, BBVA Bancomer en 214% y Santander Serfin en 158%. Son precisamente los bancos europeos, que concentran más del 50% de la banca en México, los que presentan el mayor índice de comisiones cobradas contra ingresos totales, y estos ingresos en términos brutos fueron de alrededor de 12,500 millones de dólares en 2005.

En el caso de BBVA, principal banco en México las ganancias han tenido un gran crecimiento en los últimos años. En el 2006 México se consolidó como la mayor fuente de ganancias para este grupo financiero: “generó en ese año ganancias por mil 711 millones de euros (unos 24 mil 800 millones de pesos), cantidad que representó un aumento anual de 29.5 por ciento, en comparación con los mil 321 millones de euros de ganancias de 2005. Las ganancias aportadas por las operaciones en México representaron 36.12 por ciento de la utilidad total del consorcio en 2006”, lo cual es mayor a las utilidades reportadas en España y Portugal conjuntamente.<sup>24</sup>

### **c) Bajo aporte de la banca al desarrollo de México**

Lo preocupante a largo plazo es que las exorbitantes ganancias surgen a partir de la intermediación y el crédito al consumo y no a partir de la función que la banca debería de cumplir como motor de la economía. Según los resultados de la encuesta trimestral de Banco de México sobre el financiamiento concedido a las empresas del sector privado arrojó que seis de cada 10 empresas se financian por medio de sus proveedores y que la banca es la segunda fuente de crédito de las empresas; entre los motivos por los que no buscaron financiamiento bancario, 23% respondió que fue por negativa de la banca y 33% argumentó que por las altas tasas de interés.<sup>25</sup>

Mientras que el promedio mundial de crédito bancario respecto al PIB es de 25%; en los países desarrollados del 84% y en América Latina del 28%, en México es de tan solo del 14%. El aumento del peso de los europeos en la banca mexicana en teoría llevaría a una mayor competencia con el gigante estadounidense Citigroup, pero no ha sido así, las comisiones no han bajado, tampoco el diferencial de tasa pasiva y activa. El comportamiento de la banca europea es sólo un caso de cómo se comportan los inversionistas de la Unión Europea. Hacen grandes ganancias, pero aportan poco al país, no son distintos a cualquier otra transnacional. Generalmente tienen un doble estándar: uno en su país de origen y otro en sus inversiones en el exterior.

<sup>23</sup> Comisión Nacional para la Protección y Defensa de Usuarios de los Servicios Financieros (Condusef), Comentarios sobre la banca, su infraestructura y las operaciones más recurrentes, 22 de marzo de 2006.

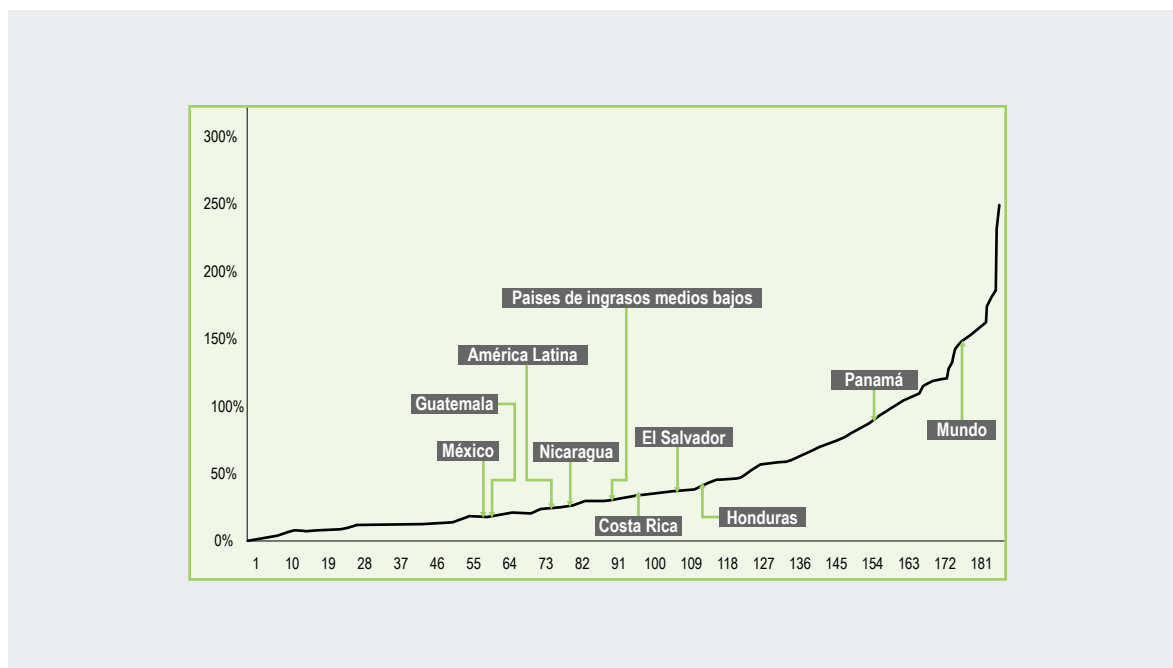
<sup>24</sup> La Jornada, 1 de febrero, 2007.

<sup>25</sup> El Financiero, 11 de febrero de 2008, p.12.



En efecto, como concluye un estudio de la CEPAL “no puede decirse que el aporte de la banca extrarregional haya sido igualmente favorable para la competencia y para el consumidor. A diferencia de lo que se ha pensado, el ingreso de la banca extranjera no ha conllevado a una mejora en el desempeño de la banca, ni en el costo de servicio (comisiones, márgenes de intermediación), ni en cuanto a su calidad (extensión de cobertura, proporción del crédito al sector privado) pero si en rentabilidad. El caso de México, el país de la región junto con Panamá donde la banca está mejor implantada, arroja indicadores de desempeño muy deficientes en varios campos, particularmente respecto del crédito disponible para el sector privado”.<sup>26</sup>

**GRÁFICA 4: Crédito doméstico al sector privado en países, como proporción del PIB, 2004.**



Cuadro tomado de Eugenio Rivera, Adolfo Rodríguez, “Competencia y Regulación en la Banca de Centroamérica y México, un Estudio Comparativo, CEPAL, febrero 2007.

<sup>26</sup> Eugenio Rivera, Adolfo Rodríguez, “Competencia y Regulación en la Banca de Centroamérica y México, un Estudio Comparativo, CEPAL, Febrero 2007, p. 54.

#### **d) Síntesis conclusiva**

Un puñado de bancos europeos se han aprovechado de las cláusulas en el TLCUEM y los APPRI que les garantizan seguridad en sus inversiones, libre movilidad de capitales y operaciones sin requerimientos de desempeño, para concentrar junto con la norteamericana Citicorp el grueso del sector financiero mexicano y obtener exorbitantes ganancias y en cambio no cumplir con su papel de motor de la economía. El control oligopólico del sector financiero mexicano por unos cuantos bancos se ha constituido en un lastre para el crecimiento económico y una fuente de abusos para los consumidores. Lo más grave aún es que, como el mismo Fondo Monetario Internacional ha advertido, México ha perdido el control sobre la propiedad de su sistema bancario a un ritmo superior que el de cualquier otro país, lo cual lo pone en riesgo de “contagio”; es decir, México está hoy en día gravemente expuesto a contagiarse de los problemas financieros que las matrices de los bancos pudieran llegar a tener, como ya está ocurriendo en la actualidad.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Global Financial Stability Report 2007, Fondo Monetario Internacional.

### 3. CONCLUSIONES GENERALES<sup>28</sup>

— a) Ciertamente el comercio entre México y la Unión Europea creció significativamente durante el período del TLCUEM. Se logró el objetivo de exportar más, pero crecieron también las importaciones y el resultado general de nuestro comercio con la UE fue mayor déficit. De qué sirve exportar más si la relación comercial significa en términos netos salida de dinero de la economía.

— b) No se logra una significativa diversificación de nuestro comercio exterior que era uno de los objetivos de buscar un acuerdo con Europa.

— c) El TLCUEM entra en vigor en junio de 2000 con 15 países y luego, conforme se amplía la Unión Europea se extiende a 25 países, pero el comercio de México está concentrado en unos cuantos países. Sólo Alemania y España concentran más de la mitad de nuestras exportaciones desde México a la UE. España, que durante el TLCUEM se fue convirtiendo en el principal destino de las exportaciones mexicanas a la UE, están concentradas (80%) sólo en el rubro de minerales y combustibles, es decir es principalmente petróleo. Es ello lo que explica que siendo el principal destino exportador de México a dicha región tenemos sólo un muy pequeño déficit comercial

— d) Una parte importante de nuestras exportaciones son realizadas por transnacionales europeas desde territorio mexicano incluso son intra firma.

— e) El comercio agropecuario, además de ser poco significativo dentro del total de nuestro comercio con la UE refleja las mismas tendencias del comercio en general: aumenta, pero con ello aumenta el déficit de la balanza y la salida de divisas del país; está concentrado en pocos productos y países y también como el caso de tabaco y bebidas es en una proporción importante intrafirma. No significó una penetración importante en el mercado europeo.

— f) En materia de inversiones externas el TLCUEM sí significa un aumento de las inversiones de la UE, pero al igual que el comercio es muy concentrada en dos países de origen (España y Alemania) y sectores, especialmente el de servicios financieros en el que logra el control de la banca que opera en México.

— g) Si bien la inversión europea aumenta su peso relativo en la economía mexicana, no se logra como se propusieron los promotores del TLCUEM el que México se convirtiera en destino estratégico del flujo de inversiones foráneas de la Unión Europea. Ni siquiera en el contexto Latinoamericano y Caribeño México aumenta su importancia para Europa como destino de las inversiones externas.

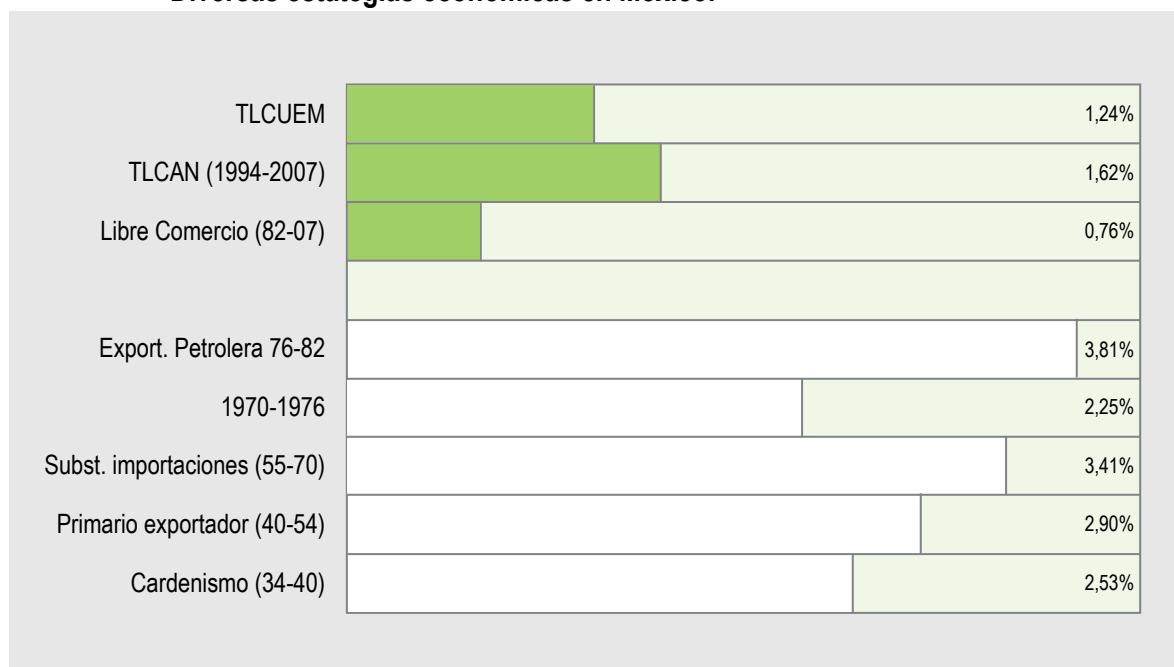
---

<sup>28</sup> — Las conclusiones generales i) y siguientes no se fundamentan sólo en las relaciones México-Europa sino en el desempeño general de la economía mexicana y un análisis más profundo y su fundamentación puede verse en varios **Impactos regionales del TLCAN** capítulo de Arroyo Alberto "México a 14 años del TLCAN: realidad y propaganda" Próxima publicación por RMALC

h) Por supuesto en materia de inversiones sí aprovechó a su favor el TLCUEM y toma el control de la banca que opera en nuestro país. Sus filiales en México logran ganancias extraordinarias, incluso como en el caso de BBVA mayores que en España. Para México la compra europea de los dos principales bancos que operan en México no ha significado beneficios ya que las tasas de interés no han bajado significativamente, como tampoco las comisiones por sus servicios. Es decir, no se logra el objetivo planteado por los promotores de la extranjerización de la banca que prometían aumentar la competencia y con ello se beneficiarían sus usuarios. Lo peor es que dicha extranjerización tampoco ha significado que la banca cumpla con su papel de financiar el desarrollo.

i) En términos generales, el TLCUEM junto con los otros TLC con más de 40 países, no logra el objetivo fundamental de la estrategia económica mexicana. No logra una tasa de crecimiento significativa del Producto Interno Bruto (PIB) por habitante. De hecho de 1994, en que entra en vigor el primero y más significativo TLC firmado por México, a la fecha, México tiene la más baja tasa media de crecimiento del PIB por habitante comparada con cualquiera de las otras estrategias de crecimiento implementadas de la Revolución Mexicana a nuestros días como puede verse en la siguiente gráfica.

**GRÁFICA 5: TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL PIB POR HABITANTE.**  
Diversas estrategias económicas en México.



Fuente: Elaboración propia en base a las siguientes fuentes: PIB en pesos constantes de 1980 (hasta 1995). INEGI Tomado de BIE-INEGI Estadísticas de la Contabilidad Nacional/Producto Interno Bruto, series históricas desde 1900. PIB en pesos constantes de 1993 (1981-2007) INEGI Tomado de BIE-INEGI: Producto Interno Bruto Trimestral/a precios de 1993. PIB por habitante en pesos de 1960 (1921-1975) tomado de Leopoldo Solís *La Realidad Económica Mexicana México*. Siglo XXI pág. 92. Los cálculos PIB habitante se realizaron en base a las siguientes fuentes: De 1921 a 1975 Cálculo en base a la serie en pesos de 1960. De 1970-1976; Cálculo en base a la serie en pesos de 1980. De 1933-1981 Estimaciones ya que se convirtió parte de la serie en pesos de 1980 a pesos de 1960. De 1981-2007 Cálculo en base a la serie en pesos de 1993.

Más aún si internalizáramos los costos del agotamiento y degradación ambiental en realidad hay un decrecimiento ya que los costos de dicho agotamiento y degradación son equivalentes en promedio anual al 10% del PIB.<sup>29</sup>

j) Es paradójico que creciendo las exportaciones no haya un crecimiento significativo de la economía. Pero ello se explica por la desconexión de las cadenas productivas. Crecen las empresas exportadoras pero no jalan tras de sí al conjunto de la economía debido a que la mayoría de sus insumos los importan del extranjero. No se puede decir que el que no compren sus insumos en el país sea porque las empresas mexicanas no sean competitivas ya que en las reglas de estos tratados no hay nada que obligue a las empresas a abrir a concurso sus compras y tampoco exigen para cumplir con las reglas de origen incluyan un porcentaje de contenido nacional (sólo regional). De hecho el contenido nacional de las exportaciones mexicanas ha bajado de 91% en 1983 a aproximadamente 30% en la actualidad (incluyendo la mano de obra).<sup>30</sup> Las maquilas que son el 45% de las exportaciones del país<sup>31</sup> compran en el país sólo el 3.36% de sus insumos (promedio durante el TLCUEM).<sup>32</sup>

k) En cuanto a la promesa de que los TLC's generarían más y mejores empleos tampoco se cumple. Se perdieron 1,377,973 empleos en el campo<sup>33</sup>. El 57% de los "nuevos empleos" no cumplen con la ley (vacaciones, aguinaldo y seguridad social)<sup>34</sup>. En el sector manufacturero se pierden 14.5% de los empleos<sup>35</sup>. El dato del sector manufacturero es especialmente relevante ya que es el que realiza el 85% de las exportaciones y concentra el 51% de la Inversión Extranjera Directa.

l) En síntesis los resultados macroeconómicos del TLCUEM no sólo son pobres y no benéficos para la mayoría de la población, sino que se puede decir que la estrategia económica mexicana basada en gran parte en los TLC ha fracasado en cuanto a conseguir los objetivos que se propuso.

<sup>29</sup> INEGI. Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México, 1993-1999 y 1999-2004.

<sup>30</sup> Cálculo de Héctor Vázquez Tercero "Medición del flujo efectivo de divisas en la balanza comercial de México", en Revista de Comercio Exterior. Ed. Banco de Comercio Exterior, agosto de 1995, cuadro 5, pág. 599. Los datos de 1995 y 1996 fueron proporcionados al autor por cortesía de Vázquez Tercero. De 1996 en adelante estimación propia.

<sup>31</sup> Grupo de Trabajo INEGI, Banco de México, SHCP, Sec.de economía. Tomado de BIE-INEGI: Exportación Total y Exportación maquiladora Tomado de BIE-INEGI Sector externo/ Resumen del Comercio exterior/presentación actual.

<sup>32</sup> INEGI Estadísticas de la industria maquiladora de exportación. Tomado de BIE-INEGI: Industria maquiladora de exportación/indicadores mensuales/por entidad federativa/total nacional/ insumos consumidos. Deja de aparecer por cambio de metodología en 2006.

<sup>33</sup> INEGI. Cálculo propio con base a las encuestas nacionales de empleo.

<sup>34</sup> Cálculo en base a Encuesta Nacional de Empleo El dato es el promedio de los primeros 12 años (2005 respecto a 1993) pues a partir de 2005 se substituye la encuesta por la de Ocupación y Empleo que no es del todo compatible para comparar. Tomados de BIE-INEGI.

<sup>35</sup> INEGI Encuesta Industrial Mensual. Tomado de BIE-INEGI.

## BIBLIOGRAFÍA

ARROYO, Alberto y Peñaloza, Andrés (coordinadores), **Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea**. Un Análisis desde la Sociedad Civil, Inédito, Centro de documentación de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RIMALC).

AGUILAR, Javier, "Productos agropecuarios y agroindustriales", en Arroyo, Alberto y Peñaloza, Andrés (coordinadores,) **Derechos Humanos y Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea**. Co-edición Fundación Heinrich Böll y otras, México, diciembre 2000, en [www.rmalc.org.mx/libros.htm](http://www.rmalc.org.mx/libros.htm)

AGUIRRE Reveles, Rodolfo y Pérez Rocha L., Manuel, **Siete años del Tratado Unión Europea – México (TLCUEM): Una Alerta para el Sur Global**, Documento de Debate Regionalismos Alternativos, TNI, ICCO, RIMALC, 2007.

ARROYO, Alberto y Peñaloza, Andrés (coordinadores,) **Derechos Humanos y Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea**. Co-edición Fundación Heinrich Böll y otras, México, diciembre 2000, [www.rmalc.org.mx/libros.htm](http://www.rmalc.org.mx/libros.htm)

ASOCIACIÓN Mexicana de Bancos, <http://www.abm.org.mx/index.htm>

CEPAL, **La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 2006**, <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/28393/P28393.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/ddpe/tpl/top-bottom.xsl>

CHANONA, Alejandro, **Balance de las Relaciones México – Unión Europea en el marco del TLCUEM**, CEE-UNAM, s/f, en <http://www.sre.gob.mx/uaos/ponencia/11CEEUNAM%20Chanona.doc>

COMISIÓN Nacional Bancaria y de Valores, Boletín de prensa 011/2008, 12 de marzo del 2008

COMISIÓN Nacional para la Protección y Defensa de Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), **Comentarios sobre la banca, su infraestructura y las operaciones más recurrentes**, 22 de marzo de 2006.

EUROPEAN Union, **Trade with the World and Mexico**, Eurostat, DG Trade, Agosto, 2007.

FONDO Monetario Internacional, **Global Financial Stability Report 2007**, <http://www.asiaing.com/global-financial-stability-report-2007-imf.html>

COMISIÓN Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), [http://www.cnbv.gob.mx/noticia.asp?noticia\\_liga=no&com\\_id=0&sec\\_id=4&it\\_id=1301](http://www.cnbv.gob.mx/noticia.asp?noticia_liga=no&com_id=0&sec_id=4&it_id=1301)

INEGI, **Banco de Información Económica**, Sector externo/ Balanza Comercial por países y zonas geográficas/Exportaciones/Europa/ Unión Europea, <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVJ100064005001500100#ARBOL>

INEGI, **Encuesta Industrial Mensual**, <http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10595>

INEGI, **Encuesta Nacional de Empleo**, <http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10819>

INEGI, **Estadísticas de la industria maquiladora de exportación**, <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVJ15#ARBOL>

INEGI, **Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México**, <http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=11703>

INEGI, **Sistema de Cuentas Nacionales**. Estadísticas Históricas de México, tomo I (1900-1959) Tomado de BIE-INEGI: Estadísticas de la Contabilidad Nacional

INEGI, **Sistema de Cuentas Nacionales**. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Oferta y Demanda Global y Producto Interno Bruto Anual a precios constantes de 1980, serie 1960-1993. Tomado de BIE-INEGI: Estadísticas de la Contabilidad Nacional

INEGI, **Sistema de Cuentas Nacionales**. Actualización de Sistema de Cuentas Nacionales de México.(1994-1995) Tomado de BIE-INEGI: Estadísticas de la Contabilidad Nacional.

INEGI, **Sistema de Cuentas Nacionales**. Series 1980-2007 Tomado de BIE-INEGI: Producto Interno Bruto Trimestral

QUINTANA, Víctor, "La Agricultura Mexicana y el Acuerdo Global con la Unión Europea", en **Primer Foro de Diálogo con la Sociedad Civil México – Unión Europea**, Bruselas, Bélgica, Memoria. RMALC y CIFCA, noviembre 2002.

RIVERA, Eugenio y Rodríguez, Adolfo, "Competencia y Regulación en la Banca de Centroamérica y México, un Estudio Comparativo", **CEPAL**, Febrero 2007

SECRETARÍA de Economía, Comisión Nacional de Inversión Extranjera, **Informe trimestral de diciembre de 2007**, <http://www.economia.gob.mx/?P=1175>

SECRETARÍA de Economía, **Registro Nacional de Inversión Extranjera**, Base de Datos Electrónica, <http://www.sirnie.economia.gob.mx/cgi-bin/repie.sh/reportes/selperiodo>.

SOLÍS, Leopoldo **La Realidad Económica Mexicana México. Siglo XXI**.

UNCTAD, **Word Investment Report 2007**, [http://www.unctad.org/en/docs/wir2007\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/wir2007_en.pdf)

VÁZQUEZ Tercero, Héctor, "Medición del flujo efectivo de divisas en la balanza comercial de México", en **Revista de Comercio Exterior**. Ed. Banco de Comercio Exterior, agosto de 1995, p. 599

# LA FORMALIZACIÓN DEL DIÁLOGO Y LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DEL ACUERDO GLOBAL MÉXICO-UE

Laura Becerra Pozos\*

## Introducción

A ocho años de la firma del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea (Acuerdo Global), las organizaciones civiles-sociales de ambas partes seguimos demandando nuestro reconocimiento como interlocutoras válidas ante los gobiernos, para el seguimiento y evaluación de impacto que todo acuerdo exige para asegurar que cumple con lo comprometido.

El Acuerdo Global -calificado por los gobiernos firmantes, como “ejemplar” por su cláusula democrática- ha relegado y menospreciado la formalización del diálogo, así como de los mecanismos o instrumentos de participación de la sociedad civil, no por falta de propuestas sólidas de parte de las organizaciones, sino por falta de interés, lo que significa no respetar lo asentado en el propio Acuerdo.

Esta colaboración se centra en las propuestas de organizaciones de la sociedad civil mexicana y europea -que años antes de la firma del Acuerdo Global- integramos, para el intercambio y la incidencia en temas que no son o no deben ser exclusivos de la decisión entre las y los representantes gubernamentales.

Se consideró útil iniciar con una reflexión sobre los motivos, razones políticas y el derecho que tiene la sociedad civil de participar en los asuntos estratégicos que afectan o impactan al país en cualquier ámbito y dimensión: Económica, Social, Cultural, Política y Ambiental. Con ese marco referencial, en el segundo apartado se argumenta a favor de la institucionalización del diálogo; en el tercero se presentan las propuestas, particularmente la referida al Comité Consultivo Mixto, que hemos integrado las organizaciones civiles de México y la Unión Europea a lo largo de estos años, y terminamos con algunas consideraciones generales.

---

\* Directora Ejecutiva de DECA, Equipo Pueblo, AC  
Presidenta de Iniciativas para el Desarrollo de la Mujer Oaxaqueña (IDEMO)  
Integrante del Consejo Directivo de la Red de Investigadores sobre la Sociedad Civil (REMISOC)  
Integrante del Consejo de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal  
Punto Focal de Género de la subregión Camexca de ALOP  
Integrante del Consejo de Chorlaví



## 1. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS TEMAS GLOBALES

La participación de las organizaciones civiles en los temas o procesos de política exterior es muy importante. La posibilidad de ser tomadas en cuenta en la definición de políticas públicas ha sido una de las estrategias de un sector de organizaciones, desde hace al menos una década, que dio resultados tan importantes como la *Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, así como los Lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior.<sup>1</sup>

Hay otros precedentes, resultado de la voluntad de representantes y entidades gubernamentales. Por ejemplo, la administración 2001-2006, particularmente la Secretaría de Relaciones Exteriores, dio continuidad al *Mecanismo de Diálogo de la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos*, y fue paulatina y progresivamente abriendo espacios para los temas y problemas de política internacional, que respondieron a la exigencia de participación.

Estas medidas para favorecer la participación ciudadana, han caminado lenta y cautelosamente,

porque el estilo de gobernar en nuestro país se ha distinguido por la falta de una cultura participativa y de corresponsabilidad.

Nos relacionamos en un terreno nuevo, con pocas certezas, por la ausencia de una normatividad clara, para determinar dónde comienza y hasta dónde debe llegar la participación ciudadana. Por eso los Lineamientos aludidos significan un paso más en las definiciones, instancias y compromisos que se requieren para hacer efectiva la participación civil.

Para conseguir esos espacios de consulta, las organizaciones civiles, tuvieron que mostrar no sólo su interés por esa dimensión de la política, sino también que contaban con información, capacidades y experiencia para ocuparse de algunos de esos asuntos y que por tanto tenían derecho a impulsar propuestas.

Es el caso por ejemplo, de DECA, Equipo Pueblo, organización pionera en la conformación de un programa institucional denominado *Diplomacia Ciudadana*.

El concepto de Diplomacia Ciudadana es relativamente reciente y difiere de la definición clásica “el arte y la práctica de efectuar negociaciones entre naciones a través de sus representantes para el logro de relaciones políticas y económicas mutuamente satisfactorias”<sup>2</sup>. Desde la sociedad civil, hay tres aspectos significativos para una construcción conceptual:

a) La constatación de que los procesos de globalización económica, política y cultural se profundizan y que la globalización económica se sigue efectuando bajo las hegemonías de las élites financieras y económicas multinacionales.

<sup>1</sup> Establecidos en el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 2 de marzo de 2005.

<sup>2</sup> *Participación de Equipo Pueblo en Política Exterior, desde el Programa de Diplomacia Ciudadana*; Areli Sandoval Terán, México, 2005.

— b) Las Organizaciones Civiles (OC) se han propuesto conscientemente modificar dichas estrategias creando contrapesos ciudadanos a la hegemonía de los Estados.

— c) La necesidad de instrumentar una estrategia de doble vía, articulando las intervenciones a nivel local con acciones a nivel nacional e internacional (macro).

Además de la diplomacia formal a cargo de los gobiernos, debe haber otra diplomacia desde las y los ciudadanos, es decir, una vía de participación social e incidencia en los procesos de toma de decisiones internacionales que tienen repercusiones en la vida de la población.

La Diplomacia Ciudadana se inscribe así dentro de un contexto internacional caracterizado por un lado, por un proceso de globalización económico desequilibrado y excluyente (contexto adverso), y por el otro, un proceso de globalización de la solidaridad y la lucha social (contexto esperanzador). Por tanto se ha propuesto contribuir a la transformación del primero y al fortalecimiento del segundo.

El seguimiento de las relaciones internacionales y de la política exterior de nuestro país es una tarea estratégica para numerosos grupos de organizaciones civiles que consideran que en algunos de esos espacios se toman decisiones fundamentales para la población, que tradicionalmente no recogen la opinión ciudadana. Por ello la participación en foros o eventos internacionales, como las cumbres son importantes, en tanto que son potencialmente una oportunidad de incidencia social.

La incidencia política alude a los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos por medio de la persuasión y la presión ante

las autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder, se le define como: “un cúmulo de actividades dirigidas a ganar acceso y generar influencia sobre personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general.”<sup>3</sup>

Algunas Organizaciones Civiles se cuestionan sobre la efectividad de hacer parte de esos mecanismos institucionalizados de participación, y sobre todo de su posibilidad de incidencia y se llegan a preguntar qué están ganando realmente, y sino sería mejor priorizar otras estrategias de presión, en vez de actuar junto con el gobierno.

Para Jorge Balbis la participación se entiende como “toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta –con éxito o no– influir sobre las decisiones de la agenda pública. De esta manera, participación no significa necesariamente *influencia*, sino la voluntad de influir y los recursos para lograrlo.

Por todo ello es necesario reforzar la idea del *control social*. La vigilancia, como derecho y deber de los y las ciudadanas. El control tiene una doble finalidad: comprobar que los planes y políticas se están desarrollando, pero también asegurar que responden a la realidad y a las necesidades de la sociedad.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> — Manual básico para la incidencia política, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Programa Centroamericano de Capacitación en Incidencia, Catholic Relief Services, Programa de El Salvador.

<sup>4</sup> — La participación de la sociedad civil en la Agenda Global, Jorge Balbis, Costa Rica, 2004.

## 2. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DIÁLOGO

El Acuerdo Global, como ya se señaló, fue considerado en sus inicios como ejemplar, por su cláusula democrática. El hecho es sin duda importante, pero el análisis posterior nos indicó que era necesario darle contenido a partir de propuestas concretas, que de un lado contribuyeran al seguimiento de los impactos del Acuerdo en torno a los derechos humanos en ambas regiones, así como el establecimiento y formalización de mecanismos de participación ciudadana que eventualmente propiciaran compromisos entre gobierno y sociedad civil.

Antes y después de la firma del Acuerdo Global, organizaciones de la sociedad civil europea y mexicana le hemos dado seguimiento y, entre otras propuestas, demandamos que el diálogo político se hiciera realidad.

Desde junio de 1999 en el Foro de la Sociedad Civil para el Diálogo Europa- América Latina y el Caribe, realizado en Río de Janeiro declaramos, que: "...los mecanismos de diálogo social no pueden ser utilizados como mero instrumento para legitimar acuerdos que carecen de la participación eficaz de nuestras sociedades en el proceso de toma de decisiones. La construcción de instituciones democráticas de participación ciudadana deberá ser el punto de partida de cualquier acuerdo. Los ciudadanos y las ciudadanas deben tener derecho de participar en las decisiones y también en el proceso de formular e implementar las decisiones y las políticas de cooperación. Los parlamentos y los gobiernos locales deben ser incluidos en todas las etapas de las negociaciones."

A su vez el Parlamento Europeo, a través

de diferentes resoluciones sobre América Latina, fue aún más explícito, solicitando el establecimiento de foros consultivos con la sociedad civil y proponiendo la participación de ésta en los distintos procesos regionales de diálogo, mediante la organización de conferencias periódicas, la concesión a sus representantes del estatuto de observadores en las distintas conferencias ministeriales y facilitando su participación en los foros, comisiones y subcomisiones sectoriales correspondientes.

Organizaciones de la sociedad civil europea y latina reunidas en abril del 2002 en Alcobendas, España, declaramos en el Foro Euro Latinoamericano Caribeño: "Para que el diálogo político interregional sea efectivo debe incorporarse a las diversas organizaciones de la sociedad civil, a los partidos políticos, los representantes de los gobiernos locales, las organizaciones sociales y empresariales, estableciendo mecanismos específicos para ello. Dicha participación ampliada debe ser de derecho y constituir un mecanismo regular de este diálogo político ampliado a todos los niveles y también en las cumbres de jefes de estado y de Gobierno."

El Acuerdo Global dota al Consejo Conjunto de todas las atribuciones para tomar decisiones, lo que significa que solo los poderes ejecutivos participan y pueden modificar el Acuerdo. Los parlamentarios han podido seguir el proceso y solo ofrecer su punto de vista. Para el caso de México resulta contrario a la Constitución que prevé que asuntos de alcance internacional como los acuerdos entre Estados, solo pueden ser ratificados –pero no debatidos- por los Senadores.

En torno al diálogo político y los posibles mecanismos operativos, el Acuerdo destaca cuestiones como las siguientes:

— El diálogo político institucionalizado nos remite al Artículo 1 que concierne a todas las cuestiones bilaterales e internacionales de interés común.

— El diálogo político contribuye a promover los principios enunciados en la Declaración Conjunta de la UE y México sobre el diálogo político (referido al Artículo 3).

— El diálogo debe contribuir a la estabilidad y prosperidad de las regiones respectivas, actuar en favor del proceso de integración regional y fomentar un clima de comprensión y tolerancia entre los pueblos y las culturas respectivas.

— El diálogo debe abrir vías de nuevas formas de cooperación en favor de objetivos comunes.

— El diálogo se efectuará mediante contactos, intercambios de información y consultas entre los diferentes organismos de México y la UE.

— La instancia clave del diálogo político ministerial se desarrollará en el seno del Consejo Conjunto, espacio no exclusivo, ya que igualmente el Consejo Conjunto puede instituir diálogos periódicos en materia de cooperación (Art. 13) así como para examinar cuestiones que surjan en el marco del acuerdo y cualquier otra cuestión bilateral o internacional de interés mutuo. (Art. 45)

— El Comité Conjunto asiste al Consejo Conjunto y puede, previa delegación, asumir sus competencias.

— El Consejo Conjunto puede decidir la creación de cualquier otro Comité especial u organismo que le ayude en la realización de sus tareas. (Art. 49)

Con esas bases es que organizaciones de la sociedad civil mexicanas y europeas, demandamos la institucionalización del diálogo e integramos propuestas de mecanismos de participación. Sin embargo a ocho años de su implementación, y a pesar de la realización de dos “Foros de Diálogo” en los que hemos cabildeado, siguen sin aprobarse.

En efecto, se han realizado dos Foros de Diálogo: sociedad civil y gobiernos de México y la UE. El primero en Bruselas en el 2002, el segundo en México en febrero del 2005; el tercero debió ocurrir en el 2007 y se corrió hasta noviembre del 2008, pero no existe aun la convocatoria formal.

En dichos foros se ha planteado y reiterado nuestra demanda de institucionalización del diálogo. Los Foros teóricamente debían ser el espacio indicado para discutir y formalizar nuestras propuestas, pero nada se ha conseguido, debido a la falta de voluntad e interés de los gobiernos de cumplir con sus compromisos con la sociedad, previstos en el Acuerdo Global. Las propuestas solidamente argumentadas que han presentado las organizaciones de la sociedad civil en el 2002 y el 2005 son:

- 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**

Lo podemos caracterizar como uno con contenido, formato y alcances limitados, no consensados, debido a que:

- Se impuso el formato a la sociedad civil
- Duró un solo día
- Hubo incapacidad y falta de facultades de las escasas 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**

Si bien mejoró el Formato, no se consiguieron resultados y menos aún compromisos.

- Se realizó por la gestión de las organizaciones civiles de ambas partes.
- Consiguió mayor participación de organizaciones mexicanas.
- Se logro la 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- que se aprobara la institucionalización del diálogo, ni la formalización del mecanismo propuesto desde el primer Foro.

### **Lo que esperamos del III Foro de Diálogo/ Nov del 2008**

- Su institucionalización
- Sea convocado por ambos gobiernos y por tanto se asegure la participación de las distintas dependencias del Ejecutivo vinculadas a los componentes del Acuerdo. Con funcionarios(as) de alta responsabilidad.
- Sea convocado como un Foro de diálogo entre gobierno y sociedad civil y en tal sentido se cuente con un formato y mecanismos para tomar acuerdos, establecer compromisos y darles seguimiento.
- Que previo al Foro podamos acordar o consensar los contenidos (temas) y el formato.
- Qué los distintos “sectores” de la sociedad civil interactúen entre si: Organizaciones civiles, academia, sindicatos, organizaciones campesinas, empresarios.
- El proceso previo al Foro busque acuerdos entre gobierno y sociedad civil para promoverlos o cabildearlos conjuntamente.
- Que los mecanismos sean formalmente aprobados, pero discutidos antes del Foro.

### 3. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MARCO DEL ACUERDO GLOBAL<sup>5</sup>

La propuesta de integrar un Comité Consultivo Mixto (CCM), como la del observatorio social, se hacen bajo el principio de darle una dimensión positiva a la Cláusula Democrática que señala: “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 las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del Acuerdo.”<sup>6</sup>

La sociedad civil mexicana y europea hemos insistido en nuestro interés no sólo de garantizar la incidencia en el plano de las instituciones gubernamentales o aquellas producto del Acuerdo Global, sino por trascender el monopolio del diálogo político entre los poderes ejecutivos, que no contribuye a promover los principios enunciados sobre el diálogo político en el Artículo 3.

La propuesta no implica cuestionar la legitimidad de las instituciones políticas. Se trata de ser consecuentes con el principio de coherencia que la

UE promueve a todos los niveles. Por lo tanto resulta imprescindible buscar formas de institucionalizar la participación en niveles<sup>7</sup> y ámbitos viables y compatibles con la complejidad de la organización social y estatal.

Hablamos de asegurar la participación de la sociedad civil europea y mexicana en el monitoreo, cumplimiento y evolución del Acuerdo Global; así como de proponer criterios, estrategias e instrumentos que permitan construir mecanismos apropiados para asegurar dicha participación.

En la medida que se propicie una democracia participativa-deliberativa se podrá reforzar el rol de corresponsabilidad de la población organizada en distintos niveles, a través de mecanismos que hagan posible la incidencia en las decisiones que eventualmente modifiquen el Acuerdo, por ejemplo, las prioridades de la cooperación, las reglas comerciales, las políticas de protección, los instrumentos de seguimiento y control, entre otras.

La participación ciudadana-civil se propone:

- a) Transparentar la información, así como el acceso a datos y cifras concernientes al Acuerdo Global y su implementación.
- a) Encontrar formas para superar y/o compensar las asimetrías y los impactos negativos (previstos o no) relativos al Acuerdo. Igualmente, reforzar las dinámicas positivas y su repercusión.

<sup>5</sup> La justificación y propuestas han sido integradas a lo largo de estos años en un trabajo articulado entre la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), de la que Equipo Pueblo es integrante y la Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México (CIFCA).

<sup>6</sup> La parte mexicana realizó una declaración unilateral (incluida en el Acta Final) que hace mención a los principios de democracia y derechos humanos tal como se estipulan en la Constitución Mexicana.

<sup>7</sup> La protección de los derechos humanos, el fomento de la democracia pluralista, la consolidación del Estado de Derecho y la lucha contra la pobreza forman parte de los objetivos fundamentales de la UE. Para que sea efectivo, el respeto de los derechos humanos y de la democracia debe tenerse en cuenta en la definición de las restantes políticas de la Unión. A la UE le interesa elaborar una estrategia global que guíe el conjunto de sus instrumentos diplomáticos, comerciales, de desarrollo, etc. Los derechos humanos y la democratización constituyen un vasto tema que abarca diversos ámbitos de actividad, como la política exterior y de seguridad común, la cooperación financiera, el comercio y la inmigración. Por lo tanto, es importante coordinar los esfuerzos de la CE con los de la UE y, a nivel bilateral, con los de los Estados miembros para obtener sinergias y garantizar una política coherente.

- c) Ampliar y diversificar la consulta con la sociedad civil y poderes políticos en vista de superar los vacíos del Acuerdo.

En el marco del Diálogo Político nos parece pertinente que el Consejo Conjunto se amplíe a los poderes legislativos de ambas partes (Euparlamentarios y Senadores de la República Mexicana).

Consideramos necesario impulsar un **proceso** de participación, lo que significa algo más que un Foro de consulta.<sup>8</sup> Hay que establecer mecanismos para el **diálogo continuo** entre los poderes ejecutivos y legislativos y las organizaciones de la sociedad civil.

## EL COMITÉ CONSULTIVO MIXTO

Interpretamos la dimensión positiva de la Cláusula Democrática como una disposición de los Estados a realizar acciones afirmativas en torno a los derechos humanos. La promoción de tal dimensión positiva se enfoca en el reclamo de los derechos humanos fundamentales en el marco del impacto del Acuerdo Global<sup>9</sup> y se reflejará en la creación de un órgano de representación de la sociedad civil: el Comité Consultivo Mixto, así como en el establecimiento de un proceso de evaluación del impacto del Acuerdo a través de iniciativas de Observatorio Social.

Se propone la creación de un **Comité Consultivo Mixto**, al amparo del artículo 49 del Acuerdo Global, que en principio fue apoyado en el I Foro de Consulta a la Sociedad Civil, realizado en Bruselas en noviembre del 2002.<sup>10</sup>

Definimos al Comité Consultivo Mixto (CCM) como un órgano político de representación de la so-

iedad civil mexicana y europea, para la interlocución institucionalizada con el Consejo Conjunto, que se constituye en un órgano de asesoría y consulta.<sup>11</sup>

Siendo un espacio de interlocución directa de la sociedad civil, con los representantes de los Estados, tendrá que ser reconocido en esa calidad (interlocutor) por parte de los gobiernos. Por ser un mecanismo institucionalizado de participación de la sociedad, se aspira a que las recomendaciones, sean vinculatorias para las instancias de los gobiernos, que deberán apoyarlas haciendo lo conducente para su cumplimiento.

A través del CCM se establecerían las bases jurídicas para el ejercicio de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), firmado por México y los países de la UE, que instituye en su artículo 25 que todo individuo tiene derecho a “participar en la dirección

<sup>8</sup> A la fecha solo se han realizado dos Foros de Consulta (2002 y 2005), con escasos resultados. Para ello ver artículo dedicado a ese punto en este mismo libro.

<sup>9</sup> Se pueden considerar varios de los mecanismos descritos en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema de la sociedad civil organizada europea –Contribución a la elaboración del libro blanco-. En particular el establecimiento de las base jurídicas para la participación y la consulta, en el sentido más amplio de la conceptualización desarrollada en el dictamen, a través del diálogo social, el diálogo civil, las manifestaciones públicas, las audiencias y los dictámenes.

<sup>10</sup> **Puentes de diálogo entre la sociedad civil de Europa y de México: un paso más en las relaciones de UE-México.** I Foro “Diálogo con la sociedad civil EU-México”, Bruselas, 26 de noviembre de 2002, Comisión Europea, Dirección General de Relaciones Exteriores, Bruselas 2004

<sup>11</sup> No tiene funciones jurídicas, ni hace seguimiento directo de casos en materia de violaciones a los derechos humanos. Pues sus funciones son esencialmente políticas.



de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.”<sup>12</sup>

El CCM sería una instancia autónoma de carácter orgánico al Acuerdo que se formaría por miembros de los sectores social, económico y civil

## Composición

Los representantes de los diversos sectores sociales y económicos que participen en el CCM tendrán que ser elegidos por las propias organizaciones interesadas en el seguimiento del Acuerdo Global, para lo cual tendrían que definir los criterios y espacios para su nombramiento bajo un proceso abierto y democrático.

En tal sentido el CCM se integrará a partir de una convocatoria pública del Consejo Conjunto a todos los sectores interesados en el Acuerdo Global, tanto en Europa como en México, para que la selección sea democrática y transparente.

El número de representantes de las organizaciones civiles y sociales se determinará de tal

## Funciones

El CCM tendrá la función esencial de ser órgano oficial de interlocución entre la sociedad civil y los Estados parte. Deberá ser consultado por los Estados en la toma de decisiones, y al mismo tiempo

de México y de los países miembros de la Unión Europea. Serviría de órgano consultor al Consejo Conjunto y permitiría la apertura de espacios de participación y diálogo con las organizaciones sociales y civiles de México y Europa.

manera que se garantice el equilibrio de fuerzas y la representación sectorial dentro del CCM, de forma proporcional: social, gremial y económico. Se respetará el principio del derecho a la igualdad, por tanto ningún sector social deberá ser excluido de la convocatoria.<sup>13</sup>

En principio se podrían definir criterios de representatividad, antigüedad, membresía y desempeño de las organizaciones.

Se determinará un periodo de entre dos y tres años para cada integrante del Comité Consultivo Mixto y podría ser que un porcentaje no mayor del 30% pueda renovarse con el objeto de garantizar la continuidad de los procesos de diálogo y negociación.

podrá ejercer el derecho de iniciativa, es decir, podrá actuar sin que medie consulta o convocatoria expresa de los Estados.

En el ejercicio del derecho de iniciativa el CCM tendrá las siguientes facultades:

- a) Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil, en el seguimiento y evaluación de los impactos del Acuerdo y promover la formulación de opiniones y propuestas de ajuste en su operación.

<sup>12</sup> Tomado del Dictamen del Comité económico y Social Europeo sobre el tema de la sociedad civil organizada europea, Contribución a la elaboración del Libro Blanco.

<sup>13</sup> Con el fin de evitar sub-representación de uno u otro sector, las organizaciones civiles y sociales enumeraran en detalle a los sectores y actores que deben estar representados en el CCM: Grupos de artesanos, agricultores, sindicatos, ONGs, pequeñas y medianas empresas, colegios de profesionistas, investigadores, etc

- b) Llamar a diversos ejercicios de democracia participativa, tales como diálogo social, diálogo político, dictámenes, opiniones, debates, etc. En el entendido de que estas actividades no sustituyen ni institucionalizan el trabajo de cabildeo que realizan y seguirán realizando las organizaciones civiles y sociales.
- c) Ser vehículo para hacer llegar al Consejo Conjunto, en audiencia anual, las evaluaciones del impacto del acuerdo hechas por los Observatorios Sociales (OS). Es importante precisar que el o los Observatorios serán los que hagan estas evaluaciones de impacto y de las eventuales violaciones a los derechos humanos, identificadas en el seguimiento a los diversos componentes del acuerdo. También será el OS el que proponga un procedimiento para tratar los casos cuando ocurran violaciones a los derechos humanos, especialmente en el ámbito de los impactos del comercio, las inversiones y la cooperación. En relación con estas acciones, el CCM funcionará como vehículo e instrumento de presentación, diálogo y presión.
- d) Elaborar recomendaciones a los gobiernos ante procesos o acciones producto del Acuerdo que no respeten las normas ambientales o sean violatorias de los derechos humanos. Dichas recomendaciones estarán basadas en el trabajo del OS y serán llevadas al Consejo Conjunto a través de audiencias. El CCM dará seguimiento a las recomendaciones y podrá demandar de los Estados un compromiso de respuesta y de respeto a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

## Sostenibilidad

El CCM contará con una Secretaría General o Ejecutiva y el financiamiento es responsabilidad de los Estados Parte del Acuerdo Global, ya que surge a instancias del Artículo 49 y por lo tanto es una institución orgánicamente ligada al acuerdo, a cuyo buen funcionamiento deben comprometerse los gobiernos.

La Secretaría General del CCM será competencia del propio CCM. Por tanto el CCM elaborará sus propios reglamentos y los presentará ante el Consejo Conjunto.

## 4. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LAS OC

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) de ambas regiones, que damos seguimiento a las relaciones internacionales hemos generado una diversidad de respuestas, estrategias de presión y acciones de cabildeo que buscan cambiar el estilo y alcance de las negociaciones entre países e incidir en la toma de decisiones que modifiquen la tendencia de la desigualdad, que se den en el marco del reconocimiento a los derechos humanos en su dimensión integral, en un marco de respeto y equidad, que reconozca las diferencias y se propongan contribuir al desarrollo. El escenario ideal, sería que los países latinoamericanos diseñarán e impulsaran estrategias conjuntas: gobierno-sociedad civil.

Para las organizaciones civiles que nos reconocemos como actores sociales y políticos, como interlocutoras de calidad, no queda duda de que la participación efectiva es la que se da en la toma de decisiones estratégicas para el país.

El balance hasta ahora nos dice que siendo importantes los avances, no podemos afirmar que nuestra participación como sociedad civil haya conseguido incidir en política exterior, en principio por lo limitado de los mecanismos -que si bien ofrecen la

posibilidad de ser oídos-consultados en Foros, no encuentran salida para la incidencia o la continuidad y seguimiento de procesos más largos, que eventualmente lleven o ayuden a los consensos. No conseguimos algo que daría más sentido a nuestro acercamiento, ser aliados --gobierno y sociedad ante los retos que nos ha puesto la globalización.

La otra dificultad que enfrentamos, gobierno y sociedad civil, no proviene de los lineamientos de los que hablamos al principio, sino que se da por los diferentes diagnósticos, enfoques y perspectivas sobre el tipo de relaciones que México debe establecer con los países ricos y desarrollados; de los compromisos que debemos asumir cabalmente en el marco de acuerdos, convenios y mecanismos internacionales; entre otros, en los que gobierno y sociedad deberían hacer un frente común.

Aun nos falta camino por recorrer para encontrar las mejores y más eficaces formas de interactuar y hacer realidad la gobernabilidad, con una ciudadanía activa y propositiva, con gobiernos abiertos y convencidos de que se trata de gobernar de otra manera, en la que la población es lo más importante.

Junio de 2008

# HACIA LA FORMALIZACIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DEL ACUERDO GLOBAL MÉXICO-UE

Susana Cruickshank\*

La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CIPD) es un instrumento que los gobiernos deberían usar como un complemento para apuntalar el desarrollo que con recursos internos cada Estado Nación está obligado a generar. Lamentablemente, es la cooperación la que apuntala el desarrollo de muchos países aún. Éste no es el caso mexicano. México cuenta con suficientes recursos internos para generar el desarrollo del país, y vale decir que con recursos de todo tipo (intelectuales, culturales, naturales, etc). Sin embargo el país se encuentra en el lugar 53 del índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas y con uno de los más altos índices Gini de la región. ¿Qué pasa en México para que los recursos internos no lleguen a donde deben llegar? ¿Cómo y en dónde debería México aplicar los recursos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo para complementar de forma estratégica los recursos internos del país? ¿Cómo y en dónde debería México colocar los recursos de la CIPD de la Unión Europea? Las preguntas merecen respuestas complejas y sesudas, en este espacio intentaré apenas aproximarlas.

## Sostenibilidad

La Unión Europea (UE) fue en el 2006 el mayor donante de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en el mundo y al igual que todos los donantes, se ha comprometido en el marco del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el marco de la Cumbre de la Financiación al Desarrollo de las Naciones Unidas y en la Conferencia de París a incrementar su ayuda y a mejorar la eficacia de ésta.<sup>1</sup> Para el caso, un acercamiento a la cooperación en el marco del Acuerdo con México se hace necesaria a 8 años de su entrada en vigor.

Hay que recordar, que la Unión Europea ha destinado AOD desde los diferentes mecanismos de cooperación con los que ha contado: de Primera Generación con los países de mayor atractivo económico en la década de los 70: Argentina, Brasil, México y Uruguay. Más tarde, en los 80 instrumentó lo que llamó Acuerdos de Segunda Generación, que am-

pliaban los ámbitos de cooperación y tenían carácter regional. Se crearon eurocentros para la promoción del comercio y la inversión y para la capacitación de pequeñas y medianas empresas. En la década de los 90 impulsó los llamados Acuerdos de Tercera Generación, que incluyen a todos los países de la región excepto Cuba. Éstos incluyen una cláusula democrática, una cláusula evolutiva y el concepto de cooperación avanzada.

Es a partir de 1994 cuando comenzó los llamados Acuerdos de Asociación denominados de IV Generación, que además de la cláusula democrática, incluyen el diálogo político. Es el caso del actual acuerdo con México (Acuerdo Global que incluye acuerdo comercial, diálogo político y cooperación internacional). Recién en el 2007, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo de la UE es el mecanismo encargado de la cooperación.

\* Oficial de incidencia OXFAM Gran Bretaña

<sup>1</sup> Al momento de escribir este artículo se dio a conocer que la UE redujo el último año sus donaciones en 1.600 millones de Euros.

## ¿Cuánto y en dónde?

Como el Banco Mundial, la UE hace su documento de estrategia de país (dicen los funcionarios de la Secretaría de Economía que es un documento en el que trabajan México y la Comisión Europea...) En fin, en medio de la duda cartesiana, dicho documento de estrategia de país (Country Strategy Paper) contiene un diagnóstico sobre el mismo, y las líneas estratégicas a la que la Unión Europea dirigirá sus esfuerzos.

La duda cartesiana respecto de la autoría no carece de fundamento, y es que los gobiernos mexicanos no han entendido, por lo menos así lo evidencian las políticas existentes, que el libre comercio no equivale a la política exterior de México, a pesar de que la ayuda al desarrollo haya cambiado de paradigma (traid not aid) y se considere al comercio como parte de los mecanismos de cooperación, que en un sentido lo es: la cooperación al desarrollo es y ha

sido históricamente un instrumento de sometimiento político.

El tema es que el documento parte de supuestos que se dan por la participación de México en el TLCAN y en la OCDE, y porque México tiene recursos para generar desarrollo. Así, en el marco del Acuerdo de Diálogo Político Cooperación y Comercio, la cooperación bilateral con México es asumida como un mecanismo de consolidación política y económica entre la UE y México. El primer pequeño problema con estos socios comerciales es que no se han dado cuenta –es un decir- la gran diferencia de ingresos que existe entre México y la UE. Es decir, desde su visión, lo que dan en CIPD, debería ayudar a reducir el abismo de diferencia económica, educativa, de producción, de instituciones, que México tiene con respecto de los países de la UE, sin referirnos a los nuevos países miembros.

Dicho lo anterior, podemos hablar del contenido del documento de estrategia, por lo menos en lo que al ámbito de cooperación corresponde En el del período 2000 - 2006, se destinaron 56.2 millones de euros distribuidos en los siguientes rubros (para ver cada uno de los proyectos y los montos de asociación ver Castañeda 2002):

1. Desarrollo social y reducción de la inequidad (30%)
2. Crecimiento económico y competitividad (35%)
3. Fortalecimiento del Estado de derecho (10%)
4. Ciencia y Tecnología (20%)

Ahora, en el período 2007 – 2013, el tema cohesión social es fundamental en el documento de estrategia, y en él, se han destinado a los programas de cooperación 55 millones de Euros en tres áreas fundamentales:

**I. COHESIÓN SOCIAL Y APOYO A OTROS DIÁLOGOS SOBRE POLÍTICAS SECTORIALES, EN EL QUE SE INCLUYEN :**

- a) Desarrollo regional y descentralización.
- b) Estado de derecho y consolidación institucional.
- c) Medio ambiente.

**II. ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD**

**III. EDUCACIÓN Y CULTURA**

Los temas de género y pueblos indios son transversales en los proyectos que derivan de estas líneas.

Una o uno se pregunta ¿En dónde está el impacto positivo de estos recursos? ¿Se han hecho

estudios de factibilidad para determinar su viabilidad e impacto? ¿Para su determinación, ha prevalecido el diálogo político con el Estado mexicano incluida la sociedad civil? Creo que algunas organizaciones que han dado seguimiento al tema pueden responder categóricamente que no en ambas preguntas.

**Algunas aproximaciones**

Las reglas injustas del comercio no se pueden resarcir con unos pocos recursos que no van dirigidos estratégicamente. El Acuerdo Global no ha sido implementado de forma integral, con sus tres componentes interactuando y en constante diálogo con los actores involucrados tanto en la UE como en México.

No se puede adoptar un modelo que liberaliza sectores estratégicos de la producción, sin una estrategia de fortalecimiento de éstos previa y clara, con metas concretas y específicas de fortalecimiento. No se puede adoptar un modelo que desarticula tejido social, que genera migración y pauperización, desigualdad, que es excluyente desde su concepción y querer que algunos proyectos de CIPD solucionen los fuertes impactos que este modelo económico, situado en la espina dorsal

de la economía. No se puede pedir que los pocos, dispersos y no planeados proyectos que tiene la UE en México generen cohesión social. -entendiendo por ésta los lazos de solidaridad, símbolos y signos culturales y de pertenencia y convivencia en una familia, comunidad específica-

De por sí imposible la tarea antes mencionada, los rezagos institucionales en México la complican. Los formatos para acceder a recursos de la Unión Europea son de por sí complicados, a esto se añaden las burocracias propias de las instituciones públicas, la falta de información por parte de las organizaciones sociales de los mecanismos de funcionamiento de la de la UE en México. Y por si no fuera poco, tan sólo entrevistar a funcionarios de los eurocentros Nafin para darse cuenta que el apoyo a micro y pequeñas empresas funciona

más para las empresas europeas y las medianas-grandes mexicanas, que para la pequeña empresa. O revisar los documentos que se han escrito sobre el proyecto Prodesis en Chiapas, para darse cuenta de que la CIPD de la UE en México no funciona para generar cohesión social, mucho menos para resarcir las grandes diferencias institucionales, educativas, de ingreso, etc que México tiene con la UE.

Lo anterior por un lado, pero en la otra mano hay algo más profundo. México no ha construido un plan de desarrollo más allá del documento que enmarca la política gubernamental (y no de Estado) de cada administración. Todo es una simulación. No tenemos un plan integral que permita generar recursos internos y no a partir de los causantes cautivos, sino de las grandes empresas que los evaden. Por temor a que no inviertan en México, o a que se vayan, se facilitan los trámites en muchas ocasiones o bien, se complican en algunos ámbitos. La competitividad ha sido mal entendida y sólo se entiende como desregulación. México no tiene un plan en el que las instituciones sean capaces de decir con certeza en dónde y de dónde los recursos internos, y por lo tanto pueda –de forma democrática, seria y estudiada- decidir en dónde se colocan los recur-

sos de la CIPD. Lamentablemente, ni siquiera hay un diagnóstico de la CIPD en México, con todas las modalidades que ésta tiene.

Muy dicho y trillado, pero mientras la UE funcione con una filosofía distinta hacia adentro de su integración y con otra diferentes hacia fuera, con sus socios o potenciales socios comerciales, sus acuerdos de cooperación, diálogo y comercio seguirán siendo cuestionados. Mientras el gobierno mexicano no tenga un plan de desarrollo claro, con metas y mecanismos de implementación y participación legítimos, y por lo tanto una política de cooperación internacional para el desarrollo clara y estratégica (en sus vertientes de receptor, donante y triangulante) el desarrollo seguirá siendo un discurso demagógico.

Es evidente que la CIPD en conjunto, sólo puede ser un instrumento de justicia económica en los países del Sur, si y sólo si se implementa con otros instrumentos, por ejemplo, con un comercio con reglas justas. Si no se logra una reforma en materia de comercio internacional, la cooperación al desarrollo seguirá siendo una compensación para la injusticia.

“Si alguno mis quejas oye, más a decirlas me obliga  
porque me las contradiga

*Sor Juana Inés de la Cruz*

No sabemos si nos puedan entender por que estas palabras, honestidad y dignidad, sólo se entienden  
cuando se les lleva encendidas en el corazón

*Organización indígena Xinich.*

## PRODESIS: DE LA DIPLOMACIA BONITA A LAS PRÁCTICAS NEFASTAS

Sergio Cobo\*

Compartimos en este artículo una recopilación de varios testimonios de las comunidades indígenas de Chiapas más directamente afectadas por este Proyecto, y estudios de algunos investigadores independientes.

### 1. QUÉ FUE EL PRODESIS

El proyecto PRODESIS (Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible de la Selva Lacandona) se inició en enero de 2004 y terminó en 2007. Estuvo financiado por el Gobierno del Estado mexicano de Chiapas (16 millones de euros) y la UE (15 millones de euros). Está dirigido a 16 microregiones fronterizas con la reserva de la biósfera “Montes Azules” o que forman parte de ella. Este proyecto

está considerado como un instrumento para luchar contra la pobreza basado en la capacitación de los agentes regionales, la planificación y la ejecución de proyectos de desarrollo.<sup>1</sup>

Las autoridades de la UE estimaban que el PRODESIS beneficiaría, entre 2004 y 2008, a 155 mil habitantes establecidos en 830 comunidades, di-

---

\* S.J. Director de Fomento Cultural y Educativo, A.C.

<sup>1</sup> Ver más información oficial del Gobierno del Estado y la Unión Europea en [www.prodesis.chiapas.gob.mx/](http://www.prodesis.chiapas.gob.mx/)



vididas en 16 microrregiones “de la región Selva de Chiapas”. Esta abarca siete municipios: Ocosingo, Las Margaritas, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Benemérito de las Américas, La Trinitaria y La Independencia .

El proyecto dispuso de un fondo de 31 millones de euros. 16 millones los aportó el gobierno de Chiapas y el resto la UE. Ese monto equivale a casi la tercera parte de la cooperación total que acordaron la UE y México para el período 2007-2013: 110 millones de euros<sup>2</sup>.

## 2. CONTEXTO GEOPOLÍTICO

### 2.1 La Biodiversidad hoy en el mundo<sup>3</sup>

Es cada vez más pública la presión de las grandes multinacionales para prever la sustitución del petróleo. Por ello se buscan otras alternativas energéticas, supuestamente más económicas y ecológicas. Es obvio que la preocupación de los gobiernos del Norte y empresas multinacional no nace de intenciones ecologistas sino más por yacimientos limitados. Varios investigadores reconocen este factor petróleo como el trasfondo de la invasión a Irak, la crisis del medio oriente y las presiones contra el gobierno de Venezuela. Es el caso de la producción de etanol<sup>4</sup>.

En ese contexto, Regiones con yacimientos de petróleo y abundantes recursos biológicos, como Chiapas, tienen hoy una importancia fundamental para la economía presente y futura principalmente por la bioindustria, agroindustria y la farmacéutica. Según el informe 2002 sobre medicina tradicional la Organización Mundial de la Salud (OMS) declara que « medicinas hechas con plantas reportan ventas mundiales por 60 mil millones de dólares al año». Más grande es el negocio agroindustrial. Según recientes orientaciones de la política ‘global’ la biodiversidad es un ‘patrimonio común de la humanidad’

y entonces proponen una gestión internacional de estos bienes. Obviamente esto ‘hecho para’ (‘y en el ‘interés de’) las grandes corporaciones internacionales. Además en alguna de estas propuestas se habla que el hecho de poner a disposición la propia biodiversidad, podría ser parte del pago de la deuda de los países endeudados. Más preocupante es la declaración del nuevo director de la Organización Internacional del Comercio, el francés Pascal Lamy quien se ha expresado en favor de una ‘gestión internacional’ de las regiones forestales tropicales<sup>5</sup>.

Del 24 al 28 de enero 2005 tuvo lugar en París un evento organizado por las Naciones Unidas/ UNESCO-Francia, ‘La Conferencia Biodiversidad: Ciencia y Gobernanza, es parte del esfuerzo global para fomentar una equitativa distribución de beneficios que pudieran derivar del acceso a los recursos genéticos. En la invitación se puede leer, además: “Borrador de la Conferencia de París, un llamado a los científicos en favor de la biodiversidad... La biodiversidad es una fuente vital y menospreciada por la humanidad que puede alcanzar las metas del Desarrollo del Milenio... Se necesita un mayor esfuerzo para llenar la brecha del conocimiento, pero ya

<sup>2</sup> Ibid

<sup>3</sup> Nos basamos en el estudio del CIEPAC Centro de Investigación num 490, 14 Dic 2005 [www.ciepac.org/boletines/chiapas](http://www.ciepac.org/boletines/chiapas) al día

<sup>4</sup> Para más información sobre el Etanol, ver Etanol [www.diario.com.mx/nota.php?notaid..](http://www.diario.com.mx/nota.php?notaid..)

<sup>5</sup> Luis Hernández Navarro - La Jornada 8 Marzo 2005.

hay suficiente información al alcance para mejorar el manejo de ecosistemas". "Los gobiernos deben tomar todas las acciones necesarias, incluyendo la capacitación que se necesite para realizar el objetivo de la Biodiversidad 2010, en congruencia con las

metas del desarrollo sustentable; participación de la sociedad civil, incluidas las comunidades indígenas locales y el sector privado y la comunidad científica para desarrollar una mayor coordinación nacional e internacional".<sup>6</sup>

### — México en la encrucijada energética

México es un país con perspectivas económicas no muy prometedoras considerando que en los próximos 10 años el 'pico' de extracción de petróleo será superado. La exportación del petróleo constituye el 50% de lo ingreso de capitales. Hay entonces quien piensa que la biodiversidad es la nueva oportunidad por el país. En nivel federal "El 14 diciembre 2001 la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Biodiversidad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM), mejor conocida como Ley Monsanto. Dos meses después, el 15 de febrero de este año, la Cámara de Senadores ratificó el proyecto. La ley expresa

prácticamente sin mediaciones los intereses de los monopolios de la industria biotecnológica de la que Monsanto es líder. En lugar de cuidar los intereses de los campesinos, de proteger el medio ambiente y de ver por la salud de los mexicanos, la nueva norma permite la distribución y liberación al ambiente de organismos transgénicos con probables y severos riesgos por la soberanía alimentaria, la salud humana y la biodiversidad"<sup>7</sup> y en marzo del 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Reglamento de dicha ley, que abre posibilidad para siembra de Transgénicos y la biopiratería".<sup>8</sup>

### — Situación de la Biodiversidad en Chiapas

Es conocido que la biodiversidad es uno de los recursos fundamentales de las nuevas economías del siglo XXI. Chiapas es una de las regiones con más alta biodiversidad en el mundo y la segunda en México. El potencial ligado a la Biodiversidad de la región es enorme y el actual gobernador Pablo Salazar Mendiguchía recientemente ha declarado:

"Los recursos de Chiapas dan para formar por sí solos una gran Nación"<sup>9</sup>.

Estos factores le confieren a toda la región un alto interés por parte de las empresas transnacionales biotecnológicas, agroindustriales, farmacéuticas, de madera, de ecoturismo. Por lo que

<sup>6</sup> "Draft of a Paris Appeal to Scientists in favour of biodiversity." "Biodiversity is a vital and poorly appreciated resource for all humankind that underpins the achievement of the Millennium Development Goals... A major effort is still needed to fill the gaps in knowledge but there is already sufficient information available for improved management of ecosystems". "Governments to take all necessary actions, including capacity building, needed to realize the 2010 biodiversity target, consistent with their sustainable development goals; civil society, including local and indigenous communities and the private sector, to take actions consistent with the 2010 biodiversity target; the scientific community to develop greater national and international coordination..." Ver el documento de COMPITCH : International Conference -Biodiversity Science and Governance -file:///C:/Documents%20and%20Settings/Compitch/Escritorio/BIO

<sup>7</sup> Luis Hernández Navarro, Jornada, 8 marzo 2005.

<sup>8</sup> Diario Oficial de la Federación, 19 de marzo 2008.

<sup>9</sup> Discurso al clausurar el Encuentro Latinoamericano hacia la Integración realizado en San Cristóbal de Las Casas el 9 y 10 de Junio. (La región de aplicación del PRODESIS es de las más ricas precisamente en biodiversidad).

concierno al interés de las transnacionales agroindustriales y farmacéuticas tenemos noticias de investigaciones en la Selva Lacandona de varias misiones empresariales estadounidenses, europeas (en particular francesas), israelíes y japonesas. Monsanto ha comprado recientemente en Chiapas la empresa agroindustrial Seminis que pertenecía al grupo agroindustrial mexicano.<sup>10</sup>

Como hemos dicho en la región están aplicando por razones económicas, sociales o 'estratégicas' otros varios proyectos de desarrollo tal vez en contradicción entre ellos entre los que se encuentra el mismo proyecto PRODESIS. De un lado parece cuidar la biodiversidad, del otro se la destruye (Plan Puebla Panamá, Carretera Panamericana, presas, campamentos y carreteras del ejército, etc.).

En nivel estatal Chiapas se asiste hoy a una aceleración de iniciativas. Primeramente recordamos que en Septiembre 1998 se elaboró el Proyecto ICBG-Maya (International Collaborative Biodiversity Group) con el título «Drug Discovery and Biodiversity among the Maya in México» con asociación de varias instituciones entre las cuales la Universidad de Georgia-Athenes (US), el Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR) (Mx) y Molecular Nature Ltd (MNL). El proyecto, financiado con 2.500 millones de dólares del gobierno de los Estados Unidos, fue inicialmente suspendido y al fin definitivamente cancelado en el noviembre 2001 gracias a fuertes oposiciones sociales en contra de supuestas finalidades de bioapropiación, y el rechazo del Gobierno de México que negó los permisos de evaluación biotecnológica de las plantas recolectadas. Todavía miles de las plantas recogidas fueron enviadas a la Universidad de Georgia y no regresaron.<sup>11</sup> En un comunicado del 9 de noviembre la organización para la Acción

sobre Erosión, Tecnología y Contaminación (Grupo ETC) se preguntaba: "Lecciones aprendidas?" No, parece que no. Hoy se reiteran otras formas más 'cooperativas', los servicios ambientales".<sup>12</sup> Por un lado pagan 300 pesos anuales por habitante. De selva "conservada" pero a cambio de privatizar sus parcelas via Procede. Y esas tierras quedan como garantía ¿hipoteca?. Con la bandera de la conservación, ONG sirven las transnacionales. Un grupo ambientalista acosa: en Chiapas hay biopiratería detrás de la cara del ecoturismo." Según Miguel Ángel García de la ONG ecologista Madera del Pueblo, los hoteles, uno en construcción, uno en funciones y un tercero en previsión a la fecha, serían empleados como centros de turismo científico para la bioprospección. Una prueba sería que en 300 hectáreas en la frontera existe una fuerte vigilancia de la Secretaría de la Marina que no permite el acceso a la zona. En este periodo, con el pretexto de un rally 'eco turístico' 50 carros equipados inusualmente y pertenecientes a 'excursionistas' israelí recorrieron la Selva.<sup>13</sup>

Durante 2005 continuaron iniciativas de parte del Gobierno de Chiapas. En el mes de Febrero, después de la Convención en París, durante una gira por Europa, el gobernador Pablo Salazar formalizó con un representante francés la organización del encuentro mundial de turismo sustentable mientras el gobierno de Chiapas publicaba en su pagina web la convocatoria a 'consulta internacional' sobre un proyecto de Ley por la biodiversidad. Al retornar a Chiapas 'ordenó' la reubicación de los pueblos asentados en la Reserva de Biósfera de Montes Azules, poco antes de la mencionada declaratoria de Pascal Lamy. Esto sin consultar a las comunidades y llevando a cabo una reubicación selectiva de ellas. Así se organizaron en solo dos

<sup>10</sup> — La Monsanto en la Selva Lacandona' de H. Bellinghausen, La Jornada del 16.2.05. La compra de los cultivos de Seminis localizados a Yax Nah cerca de la Laguna de Montebello y el sur de los Montes Azules, costó 1 millón y 400 mil dólares en dinero líquido. Seminis produce más de 3.500 variedades de semillas de hortalizas comercializados en más de 150 países. El artículo muestra datos interesantes.

<sup>11</sup> — Proyecto ICBG Maya: [www.etcgroup.org](http://www.etcgroup.org) - <http://rafi.org> . Ver también: A. Barreda - México capital mundial de la Biopiratería -La Jornada del 12.10.00 y Boletín Chiapas al Día 215- Proyecto Biotecnológico ICBG-MAYA ([www.ciepac.org](http://www.ciepac.org))

<sup>12</sup> — [www.etcgroup.org/nov](http://www.etcgroup.org/nov)

<sup>13</sup> — El 21 de Mayo 2004 Ángeles Mariscal, corresponsal de La Jornada.

meses tres “Consultas Internacionales” sobre los recursos biológicos de Chiapas con finalidad de promover proyectos biotecnológicos en cooperación con inversionistas privados extranjeros en evidente contradicción con una de las dos finalidades del proyecto PRODESIS que es la conservación de la biodiversidad y consultando siempre a las comunidades.

Así rezaba la convocatoria: “El Gobierno del Estado convoca a Colegios, Barras y Asociaciones de Profesionistas, Universidades, Cámaras, Organismos No Gubernamentales, Grupos Ambientalistas Internacionales, Nacionales y del Estado,

así como la sociedad civil en general en los siguientes eventos. Durante estas Consultas el Gobierno de Chiapas fue sometido a la consulta extranjera la propuesta de “Ley de Conservación de la Biodiversidad y Protección Medioambiental del Estado de Chiapas”<sup>14</sup> que por el momento ha sido rechazada por la resistencia de varias organizaciones sociales debido a su excesiva apertura al capital privado extranjero. Todavía es probable que el Gobierno de Pablo Salazar intentó nuevamente su aprobación antes de finalizar su mandato en el próximo 2006. Esta ley abriría al capital extranjero el acceso a los recursos biológicos de la región con evidente renuncia de la soberanía nacional sobre estos recursos.

### — Pero algunos indios y los zapatistas siguen estorbando...

El citado estudio del Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC), fechado el 7 de diciembre de 2005, observa que el PRODESIS se implantó en la parte oriental de la Selva Lacandona, donde hay menor población y mayores recursos naturales. Señala que esto refleja “una contradicción con el intento de reducir la pobreza”, la cual “es más fuerte en la parte occidental y en los Altos de Chiapas, pero donde los recursos naturales son menores”.<sup>15</sup>

Sin embargo, en esa zona están asentadas algunas comunidades que de alguna manera “estorban” al proyecto de bioprospección y gran ecoturismo incluidos en el PRODESIS.

Por otro lado, independientemente de la simpatía o desacuerdo con el movimiento zapatista, el hecho es que “por coincidencia” la zona elegida por el PRODESIS es precisamente la que limita los asentamientos zapatistas.

<sup>14</sup> Los eventos (25 Febrero en Tapachula, 04 Marzo en Tuxtla Gutiérrez, 10 y 11 Marzo en San Cristóbal de Las Casas) se publicaron en: «Proyecto de Ley para la Conservación de la Biodiversidad y la Protección Ambiental del Estado de Chiapas» «CONSULTA INTERNACIONAL CHIAPAS» (Ver [www.chiapas.gob.mx](http://www.chiapas.gob.mx) y [www.ihne.chiapas.gob.mx](http://www.ihne.chiapas.gob.mx)). [www.infocegt.chiapas.com](http://www.infocegt.chiapas.com). De acuerdo con los delegados, 40 por ciento de los 435 Durante la “Consulta” del 4 Marzo 2005, los «Especialistas que participaron en el análisis de la iniciativa de ley que busca la conservación de la biodiversidad y la proyección ambiental de Chiapas, propusieron que la iniciativa privada y los organismos internacionales intervengan en la elaboración de programas de manejo de las áreas naturales protegidas, en su mayoría habitadas por comunidades indígenas. Los expertos consideraron que el proyecto de ley, promovido por el Poder Ejecutivo estatal, es ‘vanguardista’. Durante la revisión de los más de 300 artículos de la iniciativa, donde participaron especialistas de organizaciones internacionales, se abordó la gran cantidad de recursos y presupuestos requeridos para ‘mantener vivo’ el proyecto, una vez aprobado. Ignacio March, director de la organización internacional Nature Conservancy, sostuvo que los pueblos indígenas y campesinos, poseedores de las principales áreas naturales “deben incluir a la iniciativa privada y organismos ambientales como sus aliados”.

<sup>15</sup> Ver nota 2.

## — Qué canija coincidencia

Es preocupante y significativo que en el momento en el cual se movilizan los gobiernos, las comunidades científicas, las empresas multinacionales y algunas ONG's conservadoras sospechosas de no ser independientes como la World

Wildlife Fund<sup>16</sup> con el objetivo de internacionalizar y privatizar los recursos biológicos, los pueblos indígenas son excluidos o involucrados 'selectivamente' y análogamente organizaciones campesinas y ONG's independientes.

---

<sup>16</sup> — Un ejemplo: ver 'Monsanto sostiene a la World Wildlife Fund' 02-03-2005 por Fernando Glenza  
-<http://www.ecoportal.net/content/view/full/41954>

### 3. EVALUACIONES DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y ONG'S INDEPENDIENTES

#### 3.1 Los mismos supuestos beneficiarios lo rechazan

Resulta irónico que las comunidades que sí aceptaron participar en el PRODESIS pues algunas decidieron no participar- esas mismas comunidades lo rechazaron a 2 años de iniciado. En febrero del 2007, apareció en la Prensa una denuncia de esas comunidades “Exigen líderes lacandones suspender el PRODESIS” Representantes de 70 comunidades indígenas de aproximadamente siete municipios ubicados en la selva Lacandona exigieron la suspensión del Proyecto de Desarrollo Social y Sostenible (PRODESIS), que financian la Unión Europea (UE) y el gobierno de Chiapas.<sup>17</sup>

Los indígenas, delegados comunitarios ante PRODESIS, argumentaron que no han sido informados sobre el origen, contenido, financiamiento, objetivos generales y específicos del proyecto

que se firmó a finales de 2003.

Oficialmente, el programa, que se aplica en 830 comunidades de 16 microrregiones ubicadas alrededor de la reserva de la biósfera de Montes Azules, tiene como objetivo principal “impulsar una estrategia integral para el desarrollo regional sustentable con visión de futuro para mejorar las condiciones, calidad y niveles de vida de los pueblos”.

Pero, según organizaciones no gubernamentales, el propósito es evitar más desplazamientos de familias al interior de la reserva, y que los pobladores ya asentados acepten voluntariamente la reubicación.

#### 3.2 Organizaciones indígenas independientes cuestionan al PRODESIS como neocolonial

En un encuentro del 18 al 20 de febrero 2005 en Nuevo Francisco León, Ocosingo, casi 350 representantes de 50 comunidades indígenas subscribieron la declaración del segundo encuentro de comunidades en reservas de la biósfera y campesinas celebrada en Ocosingo, donde acordaron rechazar la imposición de programas que atentan contra los recursos naturales como el Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) y el Plan Puebla-

Panamá (PPP) y el PRODESIS. En la declaración denunciaron que existe violación sistemática a los derechos agrarios, indígenas y ambientales de los pueblos y comunidades así como un quebrantamiento de los derechos de las comunidades a su territorio y a la conservación. Consideraron que detrás de programas como el PPP esta' el establecimiento de áreas naturales protegidas en beneficio del interés por los recursos biológicos de la zona

<sup>17</sup> Infocegt Chiapas 9 feb 2007. “40 por ciento de los 435 millones 550 mil pesos del PRODESIS serán destinados al rubro “servicios”, que corresponde a pagos por asistencia técnica internacional y local, auditoría, evolución y monitoreo externos y estudios. Veinte por ciento está destinado al salario de cinco personas contratadas como personal nacional-local y sus gastos de operación; 26 por ciento a insumos, y el resto a asesorías, capacitación, equipamiento productivo e intercambio de experiencias (Elio Henríquez, Jornada, San Cristóbal de las Casas, Chis., 9 de febrero 07).

por multinacionales, como Monsanto, Bayer y Aventis”.<sup>18</sup>

Un mes después, en Marzo, en ocasión de la firma de una carta de intención en materia forestal entre los gobiernos de Wisconsin y de Chiapas, el Secretario de Medioambiente y Recursos Naturales (SERMANAT), Cárdenas Jiménez, «anunció que en Chiapas se abren oportunidades para mercados legales de los recursos genéticos y la biodiversidad, ya que esa entidad es la segunda más rica del país en estos recursos”.<sup>19</sup> Según el corresponsal de la Jornada el acuerdo firmado “buscará impulsar la inversión privada de los 6 millones de hectáreas de bosques que existen en la entidad...”.

En una comparencia televisiva, el representante de la UE en la Unidad de Coordinación del Proyecto, Fabrice Edward, entre varias cosas ha dicho: “Hay que reconocer que el proyecto tiene el enfoque de proyecto productivo. Es decir un aprovechamiento racional de los recursos, una valorización de los recursos locales, y fortalecimiento de capacidades organizativas para otros aspectos digamos técnico y comerciales para integrar cadenas productivas, que los productores tengan capacidad de procesar y llevar su producto a un lugar donde se pueda valorar. También está la parte, que ojalá’ y nos de tiempo de desarrollar, de los derechos intelectuales sobre las tradiciones; cómo podemos proteger esas selvas que son tan ricas y los saberes tradicionales respecto al manejo de los recursos y las transformaciones de las plantas medicinales. Entonces lo que se quiere con esto es desarrollar un mecanismo que permita garantizarles a las comunidades esos derechos intelectuales

sobre su conocimiento tradicional. El Proyecto tiene muchos recursos para lo que son intercambio de experiencias, para nosotros es importante conocer experiencias en Centroamérica, en el mismo sureste del país...”.<sup>20</sup>

El Consejo de Médicos Populares Indígenas Tradicionales de Chiapas (COMPITCH) denunció: “Todo, absolutamente todo el proyecto, se enfoca a la recuperación de los bosques mediante diversas estrategias incluida la reconversión productiva hacia mercados (mediante la valorización de los recursos locales). Para que no quede duda el proyecto establece en su apartado de implementación que el beneficiario no puede hacer cambios al contenido del proyecto y, al elaborar el programa operativo, deberá sujetarse al contenido de aquél, lo que de paso limita la soberanía del Estado mexicano sobre las formas de gobernar y el derecho de las comunidades indígenas a modificar el proyecto conforme el Convenio 169. Estamos entonces ante un verdadero proyecto de intervención estratégica de interés global en uno de los ‘hot spots’ más relevantes a nivel mundial y más ‘preciado’ de Norteamérica. Es el único proyecto de esta naturaleza en nivel global, y siendo así, un piloto global. Se pretende introducir derechos de propiedad intelectual sobre comercio de material biológico (plantas medicinales) sin tampoco exponer a las comunidades indígenas, como impone el Convenio 169 de la OIT, lo que eso significa para la cultura de los pueblos la incompatibilidad que a los médicos tradicionales del COMPITCH llevó a calificar de Pukuj (demonio) al sistemas de patentes que privatiza lo que Dios, dicen, entregó para servicio de todos, no para negocio”. Para entender quienes son las contrapartes

<sup>18</sup> Citado en el estudio de CIEPAC, pág 3.

<sup>19</sup> En Chiapas se concentra 40 por ciento de la biodiversidad total del país, así como “las semillas madre de buena parte de los alimentos que hoy consume el mundo, y también probados remedios medicinales (herbolarios), además de conformar el bastión eje de paso de los corredores biológicos de la región”, señaló la organización. El proyecto de ley incluye por primera vez la bioprospección, es decir, la colecta y el uso de material genético para fines comerciales, pese a que ha sido una actividad cuestionada por las comunidades indígenas del estado. También prevé normar el conocimiento tradicional indígena, el cual es utilizado para la conservación de los recursos genéticos. El documento establece “la distribución justa de los beneficios y costos derivados del aprovechamiento de los elementos de la biodiversidad, así como los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas relacionados con el uso de la biodiversidad y el ambiente”. (Extracto del comunicado de COMPITCH del 5 de Febrero 2005).

<sup>20</sup> Ver nota 13.

populares del Gobierno en estas operaciones, el 9 de Agosto 2005 con motivo del Día Internacional de los Pueblos Indígenas el Prodesis patrocinó y presidió junto con el beneficiario, un evento oficial que, de paso y sin querer, 'reveló' la pirámide socioecocorporativa (perredista) que señorea, salvo en la comunidad lacandona, la filiación política (y de dominación) de la población participante en las micro regiones. Como representantes sociales, al frente en el presidium, se situó a la plana mayor perredista local y a nadie más.<sup>21</sup>

El 21 de Mayo 2004 Ángeles Mariscal, corresponsal de La Jornada, escribió: "Con la bandera

de la conservación, ONG sirven las transnacionales. Un grupo ambientalista acosa: en Chiapas hay biopiratería detrás de la cara del ecoturismo." Según Miguel Ángel García de la ONG ecologista Madera del Pueblo, los hoteles, uno en construcción, uno en funciones y un tercero en previsión a la fecha, serían empleados como centros de turismo científico para la bioprospección. Una prueba sería que en 300 hectáreas en la frontera existe una fuerte vigilancia de la Secretaría de la Marina que no permite el acceso a la zona. En este periodo, con el pretexto de un rally 'eco turístico' 50 carros equipados inusualmente y pertenecientes a 'excursionistas' israelí recorrieron la Selva.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> El gobierno pretende utilizar el conocimiento indígena para la conservación de los recursos genéticos, así como para la restauración de zonas degradadas, con el fin de proteger la biodiversidad que después se prevé utilizar comercialmente. Por ello en la entidad se impulsa el ecoturismo y los servicios ambientales, mediante los cuales se obliga a presentar al gobierno un inventario de sitios y de especies biológicas, consideró el Compitch. La delegación francesa de Sanofi-Aventis de visita a COMPITCH el 4 de Febrero 2005 "dijo no conocerlo a pesar de haber participado (en el evento) su Presidente y director general señor Jean-François Dehecq. El Presidente de Francia abrió la Conferencia y Sanofi Aventis al igual que la farmacéutica (suiza) Novartis participaron en la mesa de trabajo, sesiones plenarias y cofinanciando el evento" Ver todo el comunicado en [www.cgitchiapas.org](http://www.cgitchiapas.org).

<sup>22</sup> Estudio de CIEPAC, Zanchietta, pag 3.



## RESUMEN DE ALGUNAS CONCLUSIONES

### **No se cumplieron las condiciones del mismo Proyecto Prodesis: consulta a las comunidades**

*En la denuncia citada de las comunidades lacandonas, se llama al Prodesis “Proyecto ilegítimo”* Aseguraron que la propuesta “no es mala”, pero es “ilegítima, porque se nos excluyó participar en su definición y elaboración”, por lo que exigieron a los gobiernos federal y estatal, además de a la UE, decretar una “moratoria total al proyecto -salvo en aquellos programas ya iniciados-, mientras no nos informen cabalmente y mediante procedimientos apropiados a nuestros modos y reglas sobre el origen, contenido, financiamiento y los objetivos del proyecto.

Manifestaron que hasta el momento las comunidades que, se dice, serán beneficiadas, desconocen los términos del convenio firmado entre la UE y el gobierno de Chiapas. “El director del PRODESIS, Rodolfo Díaz Arvide, ha informado que nos va a entregar una copia del convenio, pero no ha cumplido”, dijeron los delegados de las tres subregiones en que opera el programa y tienen sede en Ocosingo, Palenque y Comitán.

Pero como no se logró un marco legal adecuado al Prodesis y otros programas de desarrollo, el Gobierno de Chiapas promovió un marco legal más adecuado para la aplicación del Prodesis. Si embargo, La Consulta de marzo 2005, sobre la Ley de Biodiversidad y Medio Ambiente en Chiapas, donde se invitaron a varios “especialistas” no tuvo el consenso de comunidades indígenas ni ONG’s independientes. Por el contrario, representantes indígenas han rechazado la iniciativa por considerar que zanja el camino para la imposición de megaproyectos regionales que benefician principalmente a las transnacionales.<sup>23</sup> Según María Colín, asesora legal de la campaña de Ingeniería Genética Greenpeace México, quien presenció el evento, “la iniciativa parece más un catálogo de la próxima apertura de servicios ambientales y comercialización de recursos biológicos que un verdadero esfuerzo para la conservación de la biodiversidad”.

Con ello, la UE y las autoridades estatales violaron el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo al derecho de las poblaciones indígenas a participar en la toma de decisiones de proyectos que las afecten. Así lo sostuvo en un comunicado el 8 de julio de 2004 la Iniciativa de Copenhague para México y América Central (CIFCA), un grupo de cabildeo con oficinas en esta capital europea. En el mismo sentido se pronunció el eurodiputado alemán Tobías Flüger, del Grupo de Izquierda Unitaria del Parlamento Europeo, en una carta que envió a la Comisión Europea el 13 de julio de 2005.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Ibid

<sup>24</sup> Marcos Appell, “Chiapas, Operación Fracaso” Proceso 20 enero 2008, pag 15

## **No se redujo la pobreza**

Otro investigador, Marcos Appel, reporta: “Chiapas, operación fracaso” El proyecto PRODESIS -principal programa de cooperación entre México y la Unión Europea- es un fracaso. No obstante que dispuso de un fondo de 31 millones de euros, no cumplió sus objetivos: no redujo la pobreza ni protegió el medio ambiente. Tampoco impulsó el desarrollo sustentable en la región en que fue implantado: la selva de Chiapas, en donde están asentadas varias comunidades zapatistas. Tal es la conclusión de un informe de expertos contratados por la Comisión Europea.<sup>25</sup>

El principal programa de cooperación entre México y la Unión Europea (UE), el Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible en la Selva Lacandona (Prodesis), no cumplió con los “objetivos generales” trazados cuando inició sus actividades en 2004.

Así, “no ha logrado disminuir la pobreza” ni aminorar de manera apreciable “la presión sobre los recursos naturales” (la deforestación permanece en 1% anual). Y las iniciativas económicas del proyecto para fomentar el “desarrollo social” de la región “no han arrojado resultados productivos concretos”.

Tales son las conclusiones del informe de la Misión de Evaluación de Medio Término del Proyecto PRODESIS, integrada por un equipo de consultores europeos independientes contratado por la propia Comisión Europea. La evaluación fue elaborada por los expertos Piero di Giacinto, Jan Karremans y Thomas Pijnenburg para las consultorías privadas IBF International Consulting, con sede en Bruselas, y BA Consultors, localizada en Barcelona.<sup>26</sup>

El documento, de 51 páginas, advierte además que existe “poco margen de maniobra para proponer cambios de fondo” al proyecto, puesto que su ejecución finalizará en abril próximo. Debido a ello, señala, “muchos procesos quedarán inconclusos”. Además, como las autoridades ya otorgaron a consultorías privadas todos los contratos para gestionar la totalidad de las actividades programadas dentro del proyecto, no pueden corregirse los métodos de trabajo.

## **El Gobierno no ha resuelto el conflicto agrario en la Selva lacandona**

Después de 30 años de conflictividad agraria y al año y medio de iniciado el Prodesis, no se han regularizado las tierras. Un caso emblemático es en una zona rica en biodiversidad y riqueza arqueológica llamada el “Desempeño” cerca de las ruinas de Yaxchilán.

<sup>25</sup> Ibid

<sup>26</sup> Ibid

El 17 de junio de 2006, 5 de las comunidades limítrofes con Montes Azules, en cuyos límites se aplicaría el PRODESIS, denunciaron que “ El gobierno no ha resuelto el conflicto agrario”.

En un comunicado al Gobierno, a la opinión pública, y la prensa nacional e internacional, denunciaron un arreglo de más de 172 millones de pesos. Pero quedan excluidas 4 comunidades en esa zona a las que la Reforma Agraria había prometido incluirlas en el finiquito.<sup>27</sup>

Así quedan excluidos de “las tierras que hemos venido ocupando desde hace más de 22 años. Ahora resulta que tres comunidades asentadas en la zona denominada el Desempeño: Flor de Cacao, Ojo de Agua el progreso, y San Jacinto Lacanjá, pertenecientes a las organizaciones sociales (UCISECH Y ARIC independiente) no fuimos beneficiadas por las compras de esas tierras y por lo contrario, ahora, estamos recibiendo amenazas de desalojos, reubicaciones forzadas, compra de conciencias y ofrecimientos de dineros y vehículos para que abandonemos pacíficamente nuestras tierras”.<sup>28</sup>

## Un resultado trágico, entre otros: la masacre de Viejo Velasco

El 13 de Noviembre de 2006 pobladores de la Comunidad Viejo Velasco Suárez, municipio de Ocosingo, sufrieron un ataque armado cuyo saldo dejó 6 personas muertas y 2 más desaparecidas. Desde entonces un grupo de organizaciones, comunidades y personas integraron la Comisión Civil de Observación que dio cuenta de los hechos.

La comunidad de Viejo Velasco Suárez, se encuentra ubicada en el municipio de Ocosingo, en la región conocida como El Desempeño, dentro de los Bienes Comunales Zona Lacandona.<sup>29</sup> La comunidad estaba formada por 39 personas de diferentes orígenes étnicos: tseltales, Ch’oles y tsotsiles; según el testimonio de los sobrevivientes, el ataque se realizó por unas 40 personas vestidas de civiles provenientes en su mayoría del Poblado de Nueva Palestina, del mismo municipio, los cuales llegaron armados de machetes y palos, seguidos por un grupo de más de 200 personas que rodearon las inmediaciones de la comunidad de Viejo Velasco Suárez, algunas de éstas personas iban vestidas con ropa tipo militar y/o de policía. Los testigos exponen que la mayoría de estos agresores portaban armas de fuego de grueso calibre.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> [www.cgchiapas.org/article.php3?id\\_article=848](http://www.cgchiapas.org/article.php3?id_article=848)

<sup>28</sup> Jornada, 18 junio 2006. Por ello denuncian a las autoridades de Chiapas “por violar nuestros Derechos Colectivos, atentando la paz social y poniendo en peligro la vida y la sana convivencia de los pueblos que ahí habitamos pacíficamente desde hace más de 22 años. Exigimos el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT; ratificado por el gobierno mexicano en 1990, en su Art.14, párrafo 1 y 2. Como pueblos indígenas, exigimos respeto, dignidad y reconocimiento Constitucional de Nuestros Derechos Colectivos.

<sup>29</sup> Según lo nombra el Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 2005. También es conocido como Bienes Comunales de la Selva Lacandona.

<sup>30</sup> Ver, Informes de la Comisión de Observación Civil, además Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, Boletín 32. Disponible en Web.

Al día siguiente de la matanza, vecinos de la comunidad de Nuevo Tila fueron a Viejo Velasco para ver si había sobrevivientes y prender veladoras a los muertos. Un helicóptero de la Policía bajó en ese momento y aprehendió al catequista Diego Arcos. Después lo acusaron de haber sido capturado “in fraganti”.

Según el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, la acción contra el poblado Viejo Velasco Suárez “tiene características de un ataque premeditado como los que se realizaban en las regiones norte y Altos de Chiapas entre 1995 y 2000 con grupos de civiles armados, uniformados al estilo de policías o militares y con armas de grueso calibre que atacaban a las poblaciones generando muerte, desapariciones y desplazamiento forzado, en presencia aquiescente del Ejército Mexicano, como parte de la estrategia contrainsurgente frente al EZLN”.

Recordó que el pasado 9 de noviembre en la comunidad de Busiljá, situada a 15 kilómetros de Viejo Velasco, “seis hombres armados y portando el uniforme de la policía sectorial amenazaron con disparos a varias familias, por lo que 18 personas se desplazaron”, a pesar de que tres patrullas de la policía estatal estaban en el lugar.

“Los afectados denuncian que los agresores son de esa misma comunidad, miembros de la Organización para la Defensa de los Derechos Indígenas y Campesinos de filiación priísta. Que los uniformes les son proporcionados por la policía sectorial y que siempre se ponen de acuerdo”.

“Frente a estos hechos nos llama la atención el reciente nombramiento del general de división retirado Luis Mucel Luna como director de la policía sectorial de Chiapas, quien cuenta con una maestría en administración para la defensa y seguridad nacional en el Colegio de la Defensa Nacional, y un posgrado en el Colegio Interamericano de Defensa en el Fuerte J. Lesley McNair, en Washington”, dijo el organismo.<sup>31</sup>

Debido a la movilización de organizaciones indígenas, ONG’s independientes y a la presión internacional, fue liberado Diego Arcos más de un año después, el 4 de diciembre del 2006. Pero como señala un comunicado de Amnistía Internacional “Es también evidente que el conflicto y las tensiones que dieron lugar al ataque contra la comunidad de Viejo Velasco siguen vigentes en diferentes partes de Chiapas”.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Jornada, 16 Nov. 06, Elio Henriquez.

<sup>32</sup> Comunicado 6 Dic. 07.

## PRODESIS, un proyecto neocolonial y contrainsurgente

Se podría dudar que el proyecto fuera concebido como estrategia militar vs los zapatistas y sus bases. Pero de hecho resulta contrainsurgente por la manera en que se realizó ya que favoreció situaciones de conflicto y de división, así como operaciones de contrainsurgencia. Es una zona de alta conflictividad, con diálogos de paz suspendidos, con fuerte presencia militar, con una aguda problemática social y con el financiamiento de proyectos de desarrollo decididos con la oposición de una parte consistente de la población y sin la participación amplia. Esto inevitablemente produce polarización política y nueva conflictividad.

En una declaración de la Red de Derechos Humanos de Chiapas en ocasión de la presentación del proyecto de ley para la conservación de la biodiversidad del estado se señala que el proyecto PRODESIS “omite el contexto de conflicto no resuelto entre el EZLN y el gobierno mexicano, así como asentamientos humanos existentes en áreas protegidas”. El proyecto no ha considerado en sus finalidades la eliminación de las causas que generaron el conflicto y puede crear otras. Por otro lado, en la zona hay también conflictos por la reubicación de pueblos de un lugar (los Montes Azules) a otros en situación de insuficiencia de tierra. Por ejemplo, en un documento emitido el 23 de septiembre de 2004, organizaciones de 16 ejidos de la región Marques de Comillas emitieron una “denuncia pública” contra la operación de desalojo y reubicación de las comunidades asentadas en los Montes Azules, declarando que estas operaciones “representan potenciales conflictos agrarios y violencia entre vario ejidos y grupos campesinos.” Todo esto objetivamente preocupa y justifica esta interpretación. En la zona, como se ha visto, se está reorganizando y fortaleciendo la actividad de organizaciones paramilitares. Todo eso justifica las preocupaciones que el proyecto no fue neutro de este punto de vista y no se debería subestimar la acusación.<sup>33</sup>

Añade el investigador Zanchietta: “Regresando al Proyecto PRODESIS ¿es ilegítimo preguntarse si los mismos actores que promueven con otro traje la privatización y la internacionalización de los recursos biológicos de Chiapas (y del mundo), encontrando desacuerdo y resistencia de parte de las comunidades indígenas (y campesinas), realizan el Proyecto PRODESIS con inocencia y con voluntad de respetar los derechos a las consultas, a las decisiones, a la participación y a la propiedad intelectual de los interesados? Y si PRODESIS ¿no es un pretexto de las industrias biotecnológicas de la UE para entrar en medio de la disputa mundial de los recursos estratégicos? Si no en las intenciones ciertamente de facto el proyecto PRODESIS crea las condiciones para apoderarse del conocimiento del manejo de los recursos ecológicos y de organizar el territorio “para integrar cadenas productivas que los productores tengan capacidad de procesar y llevar su producto a un lugar donde se pueda valorar”. No es fácil pensar que el proyecto, que se desarrolla en una zona de competitividad bioestratégica y con estos contornos de iniciativas, fue un proyecto ‘inocente’ en ese sentido (todavía difícil a demostrar si no por vía deductiva: visitas repetidas de multinacionales farmacéuticas principalmente franceses y ahora también italianas; japoneses, israelíes y obviamente estadounidenses)”.

<sup>33</sup> Estudio CIEPAC, Zanchietta, pág 4.

El informe de los expertos de la Comisión Europea reconoce que el PRODESIS “se sitúa en un ambiente complicado”, en referencia a las comunidades zapatistas ubicadas en la zona, las cuales decidieron no participar con esa iniciativa de cooperación intergubernamental.

El informe de los evaluadores europeos niega que los magros resultados del proyecto se deriven de la presencia del movimiento zapatista, ya que éste “ha perdido fuerza” y “buena parte de la población ya no opta por apoyarlo”, por lo que “la situación de seguridad ha mejorado”. Sin embargo, la Misión de evaluación se quejó en su informe de que las autoridades chiapanecas le negaron el acceso a la “red de información interna del proyecto”.

## Inviabilidad

El citado informe realizado por los expertos europeos de la Misión de valuación asevera que, “a pesar de ser pertinente en sus objetivos”, el proyecto “no es viable”. Explica que el Plan Operativo Global, que calendariza las actividades del proyecto, marcaba que 2005 y 2006 debían ser años “de plena ejecución”. “En realidad -añade- no se logró siquiera iniciar la mayor parte de las actividades planeadas”, por lo que los cuatro años de duración del PRODESIS “se reducen aproximadamente a dos de intervención efectiva”.

Agrega que ese lapso “no es suficiente para promover procesos que implican cambios de enfoque a nivel institucional, municipal y a nivel de las microregiones, los cuales tomarían normalmente entre cinco y 10 años”.

El documento remarca que la Comisión Europea y el gobierno de Vicente Fox manejaron con “ineficiencia” la logística del proyecto. Por ejemplo, los consultores señalan que les llamó “particularmente la atención el tiempo sorprendente” de seis meses que ambas instancias tomaron para “definir el fideicomiso que maneja los fondos” del proyecto, a causa de una “incompatibilidad” de reglamentos entre la UE y México.

Este diferendo -que tuvo lugar entre abril y septiembre de 2004- “fue muy costoso en términos de tiempo, y redujo la eficiencia del proyecto en su totalidad”, señala el informe de la UE.

Por otro lado, el citado documento de CIEPAC detalla que los europeos querían realizar sus aportaciones en euros, pero la ley mexicana prevé depósitos bancarios únicamente en pesos o dólares. Tampoco la legislación mexicana permite exentar de impuestos los fondos europeos, como lo garantizó el acuerdo que el gobernador de Chiapas, Pablo Salazar Mendiguchía, firmó el 27 de enero de 2004 con la Comisión Europea.

La consecuencia: a comienzos de 2006, la UE había transferido a Chiapas -a través de una cuenta del banco BBVA-Bancomer- apenas 3 millones 600 mil euros.

---

## **Pero las causas de la pobreza y la violencia subsisten**

Amnistía Internacional, después de la liberación de Diego Arcos, advirtió que “Es también evidente que el conflicto y las tensiones que dieron lugar al ataque contra la comunidad de Viejo Velasco siguen vigentes en diferentes partes de Chiapas, en particular cerca de la zona Lacandona. Las autoridades deberían tomar medidas para prevenir y evitar cualquier intento de desalojo forzoso, sea a mano de funcionarios del estado o de otras comunidades”.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Amnistía Internacional, Comunicado del 6 diciembre del 2007. [www.amnistia.org.mx/6dic2007](http://www.amnistia.org.mx/6dic2007)

# REFLEXIONES FINALES

## LA FORMA ES EL FONDO

Jorge Villarreal\*

Aproximadamente hace casi 9 años, cuando cursaba mis estudios de Ciencia Política en la Universidad Autónoma Metropolitana (Unidad Iztapalapa), fui testigo presencial de cómo el Senado de la República negoció y aprobó en 1999 el Acuerdo Global en condiciones muy similares al proceso de aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1993: en plena opacidad y sin tomar en cuenta las distintas voces que pedían más tiempo para su análisis antes de aprobarlo.<sup>1</sup>

Justificamos el comentario de corte personal personal para referir a que la forma en que se aprobó el Acuerdo Global no fue democrática, aún cuando la distinción de éste frente a los tratados de libre comercio firmados por México es la incorporación de una Cláusula Democrática. ¿A qué nos referimos cuando no fue democrática? A que el proceso careció de: transparencia, información y discusión pública; se dejó fuera de su discusión a los grupos campesinos, a los empresarios de la industria de la transformación, a sindicatos, a organizaciones de la sociedad civil, y a la ciudadanía en general.

México en 1999 gozaba de un avance democrático significativo: había pluralidad política en el Poder Legislativo. En la Cámara de Diputados, por primera vez en la historia, el PRI no contó con mayoría y -por ende- estuvo obligado a negociar con las minorías partidistas restantes. En la Cámara de Senadores, mantuvo mayoría relativa pero existió una composición plural que fortaleció significativamente el debate. Sin embargo, esta pluralidad no se tradujo -en la práctica- en un mayor debate o en interés real por discutir a fondo las implicaciones de aprobar el Acuerdo Global, en particular el impacto social y económico que tendría el Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM), el componente económico del Acuerdo.

Afirmar que la ausencia de la democracia -en materia de relaciones bilaterales con la UE- se profundiza una vez aprobado el Acuerdo Global es arriesgado y vale la pena hacer algunos matices.

En materia económica, a 8 años de haber entrado en vigor, no se ha dado respuesta oficial a las propuestas y señalamientos de la sociedad civil para hacer una profunda revisión del Acuerdo en su componente económico. En el segundo Foro de Diálogo realizado en la Ciudad de México<sup>2</sup> (febrero 2005) se incorporó el tema del balance económico, pero las voces críticas (y no críticas) no trascendieron más allá del Foro y se quedaron en el plano de simples exposiciones, sin encontrar en la parte oficial algún mecanismo que permitiera la revisión o la recomendación del Tratado. Esto muestra que simplemente no existe el diseño institucional para ello, mostrando en el componente económico carece de algún mecanismo democrático para incidir en la dinámica comercial.

\* Coordinador de Programas de la Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung.

<sup>1</sup> La LVII Legislatura (1994-2000) fue la encargada de aprobar el Acuerdo Global. Las Comisiones involucradas para su discusión -antes de llevarlo al Pleno del Senado para su aprobación- fueron: Comisión de Relaciones Exteriores (Primera) presidida por el Sen. Eloy Cantú Segovia del PRI. Comisión de Comercio presidida por el Sen. Rosendo Villarreal Dávila del PAN. Y la Comisión de Relaciones Exteriores (Cuarta) presidida por el Sen. Jorge Calderón Salazar del PRD. Es justamente Jorge Calderón quien ahora está al frente del Instituto de Estudios de la Revolución Democrática quien ha escrito diversos textos que documentan a detalle este proceso. La Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio cuenta con diversos textos al respecto. Véase Website: [www.rmalc.org.mx](http://www.rmalc.org.mx)

<sup>2</sup> Para mayor detalle, véase artículo de Laura Becerra en este mismo documento.



En materia política, el asunto es distinto. Si bien los foros y espacios de intercambio entre gobiernos con las organizaciones de la sociedad civil han sido limitados; son un esfuerzo y un camino que es posible enriquecer esta dinámica para alcanzar un diálogo verdaderamente bilateral. La construcción del diálogo debe entenderse como un proceso a largo plazo, sin olvidar colocar objetivos particulares de para qué se requiere el diálogo y su paralela institucionalización. En primera instancia, estos espacios y la iniciativa de institucionalizar el diálogo deben buscar la incorporación de voces diversas de la sociedad civil en un acuerdo que compete al interés público y que -además- tiene un diseño institucional que lo permite. Como resultado, se debe de generar un amplio debate público que abra mecanismos para que las organizaciones de la sociedad civil que llevan trabajando muchos años sobre el Acuerdo Global, puedan incidir con sus propuestas en particular. En este sentido, el Acuerdo Global, en materia política no profundiza la ausencia de tomas de decisión democrática; no es perfecto pero existen espacios para incidir en ello.

En general, si se hiciera un balance sobre la oportunidad de revisar el Acuerdo en su integralidad, el componente económico impide intervenir a fondo en la revisión crítica. Lo que ha caminado (aunque solo para beneficio europeo) ha sido el TLCUEM, que es lo que ha dominado la dinámica bilateral, convirtiéndose en el corazón de la misma. Los hechos y datos muestran que en esta relación (en el marco del Acuerdo Global) una revisión es no solo necesaria, sino también obligatoria.

Para argumentar esta revisión propuesta, revisemos las conclusiones de las y los expertos nos han presentado a lo largo de este documento.

## — EL TLCUEM, ¿motor para el desarrollo?

El grupo de negociadores de los Acuerdos Comerciales -y quienes lo aprueban- siempre argumentan que los Tratados Comerciales son “un motor para el desarrollo”, sin cuestionar de fondo la dinámica de libre comercio que ha profundizado la polarización de la riqueza y la desarticulación de las cadenas productivas locales. ¿De dónde viene este impacto? En términos generales viene de una dinámica de libre comercio sin considerar las asimetrías económicas entre la Unión Europea y México.

Como lo señalan claramente Arroyo, Aguirre y Perez-Rocha en el artículo “Efectos económicos de siete años del TLCUEM”<sup>3</sup> el comercio entre ambas partes aumentaron significativamente desde la entrada en vigor del Tratado; sin embargo, este comercio es deficitario para México puesto que se ha importado más de lo que se exporta. Aunado a ello, el comercio de México está concentrado principalmente en Alemania y España quienes concentran más de la mitad de las exportaciones mexicanas a la UE y considerando que una parte de las exportaciones mexicanas son realizadas “intra firma” por transnacionales europeas.

<sup>3</sup> Para mayor detalle, véase artículo en este mismo documento.

Un punto en el que la dinámica económica bilateral se ha focalizado es la inversión. En este sector existe un claro aumento de las inversiones europeas en México a partir de la entrada del TLCUEM. Sin embargo, como en el comercio, queda concentrada en dos países de origen (España y Alemania), sin diversificar origen de inversión (promesa de negociadores del Acuerdo).

Un punto más que se resaltan los autores es la paradoja de que ante el aumento de las exportaciones, no exista un crecimiento de la economía. Los resultados macroeconómicos del TLCUEM no sólo son pobres y no benéficos para la mayoría de la población, aunado al fracaso de la estrategia económica mexicana (basada en gran parte en la dinámica de libre comercio) para conseguir los objetivos que se propuso de hacer del Tratado un motor para el desarrollo.

El TLCUEM, tiene evidentemente mayor peso en la relación bilateral entre México y la Unión Europea. México -quién no ha visto beneficios concretos en materia de desarrollo- no se ha planteado realizar una revisión pública de fondo. Una de las implicaciones de ello es que esta relación económica siga sin permear al beneficio social. Y por su carácter de Tratado Comercial, seguirá en esta misma tónica transgeneracionalmente; es decir, no importa qué partido gobierno o cuál sea el nivel de gobierno, el TLCUEM seguirá sin poder revisarse o reformularse. Para hacer una modificación a las normas planteadas en el Tratado, se requiere de la aprobación de ambas partes, y hasta el momento ninguna ha propuesto un cambio de contenido en el documento. Por ser un Acuerdo Internacional, el rango que tiene en la legislación nacional está solo por debajo de la Constitución y por encima de las Leyes Federales derivadas. Estas dos características, más los impactos ya señalados en el documento, hacen aún más urgente una discusión pública al respecto en donde participe el Gobierno Federal, el Poder Legislativo, las empresas afectadas o beneficiadas y las organizaciones de la sociedad civil.

## El reto pendiente en materia de diálogo

Los retos pendientes en materia política, como se ha señalado con anterioridad, son distintos a los de la parte económica. El trabajo de las organizaciones de la sociedad civil que han desarrollado -de manera seria- propuestas para incorporar la perspectiva ciudadana y de grupos sociales en el Acuerdo Global ha tenido un buen avance. Además, los mecanismos que el Consejo Conjunto propone, abren una ventana de oportunidad para materializar este avance a través de la institucionalización del diálogo. Esto, aunque suena alentador, en la práctica no ha sido una tarea sencilla. El diseño institucional del Gobierno mexicano no contiene mecanismos adecuados para un diálogo constructivo, estos mecanismos ausentes deben dar causa a la incorporación de las demandas ciudadanas y sociales en materia de relaciones exteriores, independientemente de la voluntad de la o el partido político que gobierne.

De tener un mecanismo adecuado (como la institucionalización del diálogo) para incorporar sustantivamente los intereses de la sociedad civil en el marco del Acuerdo Global, facilitaría que las organizaciones de ambas regiones puedan cambiar el estilo y alcance de las negociaciones entre países e incidir en la toma de decisiones que modifiquen la tendencia de la desigualdad, que se den en el marco del reconocimiento a los derechos humanos en su dimensión integral, en un

marco de respeto y equidad, que reconozca las diferencias y se propongan contribuir al desarrollo. Con ello, las organizaciones se corresponsabilizan de las decisiones y consensos tomados con las partes oficiales, modificando la forma de impulsar estrategias conjuntas gobierno-sociedad civil que se puedan caracterizar por su integralidad.

Laura Becerra, quién ha hecho un estupendo trabajo en hacer una revisión de los espacios y propuestas en los que la sociedad civil ha participado, comenta como balance que aún siendo importantes los avances, no se puede afirmar que la participación de sociedad civil haya conseguido incidir en política exterior, en principio por lo limitado de los mecanismos -que si bien ofrecen la posibilidad de ser oídos-consultados en Foros, no encuentran salida para la incidencia o la continuidad y seguimiento de procesos más largos, que eventualmente lleven o ayuden a los consensos. Esto se debe al diseño institucional no solo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sino del conjunto del Gobierno Federal.

Esta práctica de consensos ayudará, sin duda alguna, a evitar prácticas impuestas como en el caso de Chiapas y el PRODESIS; o para monitorear el avance de la cooperación para el desarrollo europea. Retomando nuevamente a Laura Becerra, aún nos falta camino por recorrer para encontrar las mejores y más eficaces formas de interactuar y hacer realidad la gobernabilidad, con una ciudadanía activa y propositiva, con gobiernos abiertos y convencidos de que se trata de gobernar de otra manera, en la que la población es lo más importante. Esto es de cabal importancia porque ayuda a la formación de la ciudadanía corresponsable con la gestión democrática en materia de relaciones exteriores y, en particular, con la Unión Europea. Es la Unión Europea la venta más atractiva para explorar esta dinámica, sin embargo, sin un diálogo institucionalizado (que sea forma y no fin) entre los gobiernos y la sociedad civil pareciera una tarea casi imposible.

En suma, el Acuerdo Global debe observarse en su integralidad, con la parte económica y política a la par. En esta lógica, y de poder realizarse un resumen de este balance, podría comentarse que aún falta mucho camino por recorrer para observar beneficios sociales concretos que aporte el Acuerdo Global. Oportunidades debe haber, los retos ya están identificados, lo que se necesita es retomar e impulsar un debate público que cuestione crítica y constructivamente al Acuerdo. La tarea no es menor, pero el esfuerzo conjunto de los actores involucrados puede hacer esto mucho más fácil. El tercer foro de diálogo es una oportunidad para ello, se espera que la parte oficial coadyuve a lograr esta tarea, pues hasta el momento los esfuerzos han sido casi exclusivamente de la sociedad civil.

## ■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG

---

Calle José Alvarado 12, Colonia Roma Norte, CP 06700, México D.F.

TEL: 5255 5264 1514 / FAX: 5255 5264 2894

PAGINA WEB: [www.boell-latinoamerica.org.mx](http://www.boell-latinoamerica.org.mx)

E-MAIL: [ingrid.spiller@boell-latinoamerica.org.mx](mailto:ingrid.spiller@boell-latinoamerica.org.mx)