

# Derechos Humanos en el Olvido

## La Renegociación del Acuerdo Comercial de la Unión Europea con México

Thomas Fritz





Publicado por:  
Centro de Investigación y Documentación Chile-América Latina – FDCL  
(Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e. V. – FDCL)  
Dirección: Gneisenaustraße 2a, D-10961 Berlín, Alemania  
Tel: +49 30 6 934 029 | Fax: +49 30 6 926 590  
E-Mail: info@fdcl.org | Internet: www.fdcl.org



Obra Episcopal de Cooperación para el Desarrollo MISEREOR  
(Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e. V.)  
Dirección: Mozartstraße 9, D-52064 Aachen, Alemania  
Tel: +49 241 442 0 | Fax +49 241 442 188  
E-Mail: info@misereor.de | Internet: www.misereor.de



Pan para el Mundo – Servicio Protestante para el Desarrollo. Obra Protestante para Diaconía y Desarrollo. (Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.)  
Dirección: Caroline-Michaelis-Str.1, D-10115 Berlín, Alemania  
Tel: +49 30 652 110  
Internet: www.brot-fuer-die-welt.de

Autor: Thomas Fritz  
Trad: Aldo R. Beretta  
Portada: A principios de 2017 en al menos 25 Estados de la República Mexicana salen personas a las calles debido al alza en los precios de los energéticos, 09/01/2017, Ciudad de México | Foto: ProtoplasmaKid (© BY-SA 4.0)  
Diseño: STUDIO114.de | Michael Chudoba

Gefördert von Engagement Global im Auftrag des BMZ und mit freundlicher Unterstützung der LEZ Berlin.

Für den Inhalt dieser Publikation sind allein die herausgebenden Organisationen verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.



Publicación bajo licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (© BY-NC-SA 4.0).



# Índice

<b>1</b>	<b>Introducción</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Del TLCAN al Acuerdo Global</b>	<b>5</b>
	El objetivo de la UE: paridad con EE.UU.	5
	El desencanto: un balance lamentable	6
<b>3</b>	<b>Los derechos humanos en el margen</b>	<b>8</b>
	Una cláusula que nunca fue activada	8
	Las debilidades de la cláusula de derechos humanos	10
<b>4</b>	<b>Agricultura: la cuna del maíz en peligro</b>	<b>12</b>
	La diversidad bajo apropiación de los oligopolios	12
	Batalla jurídica por la diversidad	13
	Un convenio contra derechos campesinos	14
<b>5</b>	<b>Inversiones: Derechos especiales para las empresas transnacionales</b>	<b>16</b>
	Reforma cosmética: el sistema de tribunales para la inversión	16
	Acuerdos comerciales: más peligrosos que los TBI	17
<b>6</b>	<b>Extractivismo: riesgos de la reforma energética</b>	<b>20</b>
	Fiebre del oro: empresas europeas en México	20
	Conflicto petrolero: violencia y represión	22
	Capítulo energético: regulación de precios en peligro	23
	Previsiones sociales: ¿Por qué las tarifas sociales se interponen en el camino del gas de esquisto?	24
	Tarifas de suministro: el temor de los reguladores	25
<b>7</b>	<b>Cadenas de generación de valor: explotación en la industria de exportación</b>	<b>27</b>
	La generalización del sistema de maquiladoras	27
	Creación de valor estancada: la industria automotriz	29
	Acoso sindical: ataque a los derechos laborales	31
	Ineficaz: Cláusula social en capítulo sobre desarrollo sostenible	34
<b>8</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>36</b>



Manifiestación por el periodista Rubén Espinoza, asesinado en la Ciudad de México (2015) | Foto: EneasMx (© BY-NC 2.0)

## 1 Introducción

Durante la Cumbre celebrada en Junio de 2015 la Unión Europea (UE) y México acordaron una renegociación del así llamado Acuerdo Global, vigente entre ambas partes desde 1997. El elemento principal de este Acuerdo es un Tratado de Libre Comercio, que en el marco de las renegociaciones debe ser “modernizado”. La presente publicación aborda las consecuencias sociales, ecológicas y en derechos humanos que puede generar la modernización del Acuerdo Comercial entre la UE y México.

Esta cuestión es de particular relevancia ante los altos índices de pobreza, la enorme desigualdad social y la sumamente precaria situación de los derechos humanos en México. La guerra del Estado mexicano contra los carteles de droga condujo a un notable empeoramiento de las condiciones de seguridad en el país, las cuales han afectado también a la población civil ajena al conflicto. Precisamente frente a esta situación es necesario preguntarse en qué medida cumplirá la UE mediante el Acuerdo Comercial modernizado con sus propias obligaciones en materia de derechos humanos, y si esta modernización contribuirá a un mejoramiento de la situación social y medioambiental en México.

Las posibles consecuencias de la modernización del Acuerdo Comercial serán investigadas mediante cinco ejes temáticos. El primero realiza un análisis sobre los instrumentos de derechos humanos disponibles en el ya existente Acuerdo Global. La decepcionante experiencia con estos instrumentos es motivo de escepticismo, respecto a si sus deficiencias podrán ser subsanadas en el futuro Acuerdo.

Posteriormente se consideran los posibles efectos del Acuerdo en el ámbito de la agricultura campesina, a partir del importante ejemplo del cultivo de maíz en México. Como aspectos críticos aparecen aquí, entre otros, una regulación propuesta para la protección de la propiedad intelectual, que podría socavar las prácticas de la agricultura campesina, fundamentales para la conservación de la biodiversidad.

La pretendida incorporación, por parte de la UE, de normas para la protección de la inversión y del mecanismo de arbitraje de controversias inversor-Estado constituye uno de los aspectos más problemáticos del nuevo Acuerdo entre la UE y México. El respectivo capítulo de este estudio analiza las dimensiones de estas normas, las diferencias con los tratados para la protección de la inversión, así como la experiencia de México en casos de controversia internacional relativa a inversiones. Con ello se muestra claramente, que el régimen de protección de inversiones está en conflicto con numerosos elementos del derecho mexicano y amenaza una regulación orientada hacia el bien común.

Esta publicación investiga también las posibles consecuencias respecto al objetivo europeo de profundizar la liberalización del sector energético. Este aspecto es de extraordinario significado frente a la recientemente aprobada reforma energética en México. En el capítulo correspondiente se describe como las exigencias de la UE podrían desencadenar conflictos violentos por el acceso a la tierra y al agua, y minar la posibilidad de una regulación de los precios de la energía orientada hacia el combate contra la pobreza.

Finalmente, se evalúan las inversiones de las corporaciones europeas en la industria de exportación mexicana: las así llamadas maquiladoras. Con ello se muestra de que manera el Acuerdo Comercial fortalece el rol de México como región económica de salarios precarios con una muy baja tasa de generación de valor agregado. El capítulo describe también las numerosas violaciones a los derechos humanos que enfrentan los sindicatos independientes en las sedes de las empresas europeas, entre otros, en la industria automotriz. Ante ello, el Acuerdo Comercial no prevé ningún instrumento adecuado para remediar esta situación.



¿Se les habrá quitado ya la sonrisa? Jefes de Gobierno en la cumbre del TLCAN en Ottawa 2016  
Foto: Presidencia de la República Mexicana (© BY 2.0)

## 2 Del TLCAN al Acuerdo Global

El primero de enero de 1994 fue una fecha importante en la historia de México, porque en este día entró en vigor el tratado de libre comercio entre los Estados Unidos (EE.UU.), Canadá y México. Mientras que en EE.UU. el tratado es conocido bajo la abreviatura NAFTA (North American Free Trade Agreement), en México fue dado a conocer con el nombre TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte). En México el tratado fue sumamente controvertido. La resistencia se manifestó con gran fuerza simbólica cuando también los indígenas zapatistas comenzaron su levantamiento, en el sureste del estado de Chiapas, el primero de enero de 1994, justo en el día de la entrada en vigor del TLCAN.

### El objetivo de la UE: paridad con EE.UU.

El TLCAN no generó únicamente preocupación en la sociedad civil mexicana, sino también en las autoridades de la Unión Europea. Su preocupación al respecto giraba en torno al bienestar de las corporaciones europeas. Temían que las empresas europeas pudieran perder terreno en el mercado mexicano, debido a las preferencias comerciales que el TLCAN otorgaba a los Estados firmantes. Las cifras de importaciones mexicanas comprobaron las preocupaciones: mientras que en

1993 las importaciones mexicanas de la UE ascendían a 11.9 millones de dólares (USD), en 1997 sólo fueron de 9 millones de USD.<sup>1</sup>

Las quejas de la industria de exportación europea no faltaron. La asociación industrial y patronal UNICE demandó “que los productos industriales europeos no deberían ser tratados peor que los norteamericanos”.<sup>2</sup> La solución estaba sobre la mesa: un tratado comercial propio entre la UE y México que contrarrestara las amenazas del TLCAN.

Hacia este objetivo se aproximaron los europeos en el año 1997, cuando la UE y México firmaron el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, que entró en vigor en el 2000.<sup>3</sup> Este tratado también llamado “Acuerdo Global” se basa en tres columnas: diálogo político, cooperación para el desarrollo y comercio. La columna de la política comercial comprende las regulaciones especiales sobre el comercio de productos y servicios. Estos procesos de comercialización entraron en vigor en las decisiones 2000 y 2001 como secciones separadas del Acuerdo.

En aquel tiempo el documento fue considerado como el acuerdo comercial más completo alguna vez firmado por la UE. Aparte de la eliminación de aranceles contenía regulaciones sobre inversión, servicios, licitaciones públicas, competencia, propiedad intelectual

1 Szymanski, Marcela/Smith, Michael E., 2005: Coherence and Conditionality in European Trade Strategy: Negotiating the EU-Mexico Free Trade Agreement. In *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, Volume 43, Number 1, March 2005, pp. 171-192

2 UNICE 1999: UNICE Statement on EU-Mercosur/Chile/Mexico relations, 15 September

3 Economic Partnership, Political Coordination and Cooperation Agreement between the European Community and its Member States and the United Mexican States, firmado el 08/12/1997 en Bruselas.

tual y solución bilateral de controversias. El comisario comercial de la UE en aquel entonces, Pascal Lamy, lo llamó el “más rápido y mejor” acuerdo comercial de la UE “porque fue negociado en sólo un año y el proceso de aprobación en ambas partes avanzó en tiempo récord”.<sup>4</sup>

No menos orgullosos estaba el francés Lamy, respecto a que el acuerdo otorgaba a las empresas europeas en México casi las mismas preferencias que a las empresas estadounidenses y canadienses, la anhelada paridad con el TLCAN. “México nos ha dado más del 90 por ciento de lo que los Estados Unidos han obtenido, y en algunos ámbitos aún más” señaló Lamy. Según él, habría resultado restaurar la importancia europea en el mercado mexicano y, “de esta manera neutralizar las distorsiones causadas por el TLCAN”.<sup>5</sup>

### El desencanto: un balance lamentable

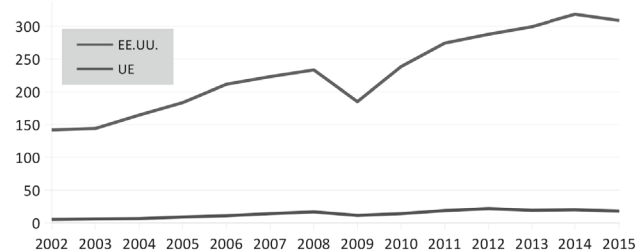
El comisario comercial Lamy afirmó siempre que México también se beneficiaría con el Acuerdo Global, puesto que posibilitaría la diversificación de sus mercados. Con ello se dirigía a las expectativas mexicanas, respecto a que el Acuerdo con los europeos reduciría la alta dependencia de los Estados Unidos, a donde se destinaban más del 80 por ciento de sus exportaciones. Esta expectativa, en los resultados, ha quedado incumplida. Aunque las ventas mexicanas a la UE aumentaron ligeramente, éstas no pudieron mantener el ritmo de crecimiento de las exportaciones hacia los Estados Unidos (véase gráfica No. 1).

A causa de la gran interconexión económica, a través de las cadenas de generación de valor de las empresas transnacionales, fluye cerca del 81 por ciento de las exportaciones mexicanas hacia los Estados Unidos, mientras que hacia la UE sólo el 5 por ciento (véase gráfica No. 2). De este modo, los ingresos de exportación en México dependen aún en gran medida del desarrollo económico en los EE.UU.

Así mismo, el intercambio comercial de México con la UE fue sumamente deficitario. Desde la entrada en vigor del Acuerdo Global permanece el intercambio de bienes de México con la UE en déficit (véase gráfica No. 3). En el período de 2002 a 2015 el déficit comercial de México con la UE ascendió en promedio a 8.6 mil millones de euros por año. Actualmente suma más de 120 mil millones de euros. Además, la tendencia ha empeorado en los últimos años, de manera que el déficit en 2015 alcanzó los 14 mil millones de euros.

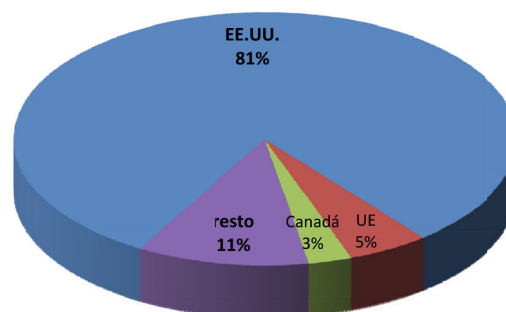
A pesar del gran superávit europeo, los funcionarios de la UE no estaban satisfechos. El comercio entre la UE y México habría permanecido por debajo de

Gráfica 1: Exportaciones de México hacia los EE.UU. y hacia la UE en mil millones US\$



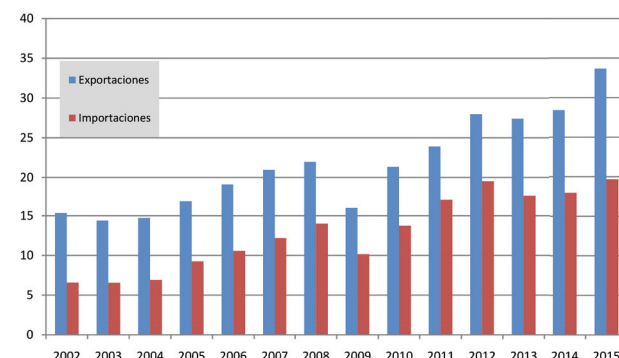
Fuente: ALADI

Gráfica 2: Los mercados internacionales más importantes para México en 2016 en mil millones US\$



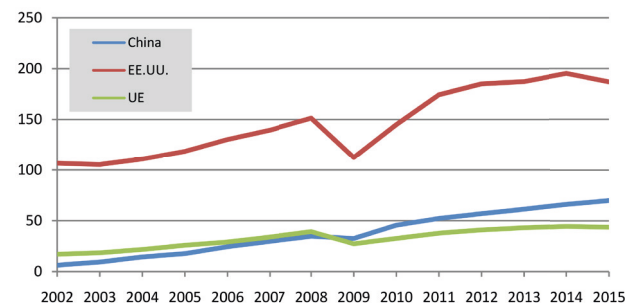
Fuente: Secretaría de Economía 2017

Gráfica 3: Balance comercial de la UE con México en mil millones de Euros.



Fuente: Eurostat 2017

Gráfica 4: Importaciones desde China, EE.UU. y UE en mil millones de US\$



Fuente: ALADI

4 Lamy, Pascal 2002: Mexico and the EU: Married Partners, Lovers, or Just Good Friends?, Mexico City, 29 April 2002, SPEECH/02/189  
5 Ibid.



¿Relaciones económicas más profundas o profundizando la crisis? La UE y México quieren "modernizar" el Acuerdo Global. Jean-Claude Juncker, Enrique Peña Nieto y Donald Tusk en la Cumbre "UE-México 2015" | Foto: European External Action Service (© BY-NC 2.0)

sus posibilidades, además se habría perdido terreno ante la competencia, argumentaron. La empresa asesora Ecorys calculó la débil contribución del Acuerdo para el crecimiento económico. Sin el Acuerdo Global el producto interno bruto mexicano habría retrocedido únicamente alrededor de un 0.34 % por año, el PIB de la UE alrededor de un modesto 0.01 %.<sup>6</sup>

La Comisión Europea advierte particularmente sobre la competencia de China. La participación de China en el comercio con México ha "aumentado drásticamente". El país asiático ha desplazado a la UE del segundo lugar entre los principales importadores a México (véase gráfica No. 4).<sup>7</sup> La "modernización" del Acuerdo Global era necesaria debido a que éste no correspondía con el alcance regulatorio que la UE y México habían logrado en los tratados más recientes con otros países.

En la cumbre entre la UE y México celebrada en junio del 2015 ambas partes acordaron la renegociación del Acuerdo. En mayo del 2016 el Consejo Europeo aprobó las directrices de negociación de la Comisión para la modernización del Acuerdo Global. Desde entonces, se han realizado tres rondas de negociación (en junio y noviembre de 2016, así como en abril del 2017).

Las directrices de negociación esbozan una agenda sumamente extensa en materia de política comercial, que se extiende a lo largo de 15 capítulos, entre ellos: comercio de productos, inversiones y servicios, circulación de capitales, licitaciones públicas, propie-

dad intelectual, coherencia regulatoria, competencia, energía, recursos naturales, combate a la corrupción y desarrollo sostenible. Muchas de las regulaciones previstas no sólo van más allá del Acuerdo Global, sino rebasan las obligaciones en materia de liberalización que hasta ahora ambas partes han contraído en el ámbito internacional, especialmente en la Organización Mundial del Comercio OMC.<sup>8</sup>

Aún más: el Acuerdo "modernizado" debe de ir más allá de la oferta de liberalización que ambas partes han presentado en el marco de la actual ronda de Doha de la OMC y en las negociaciones del TiSA (Acuerdo Sobre el Comercio de Servicios). Dicho acuerdo TiSA (por sus siglas en inglés: Trade in Services Agreement) es el acuerdo plurilateral en materia de servicios, sobre el que actualmente negocian 23 miembros de la OMC, entre ellos la UE y México.

De gran significado es la exigencia del Consejo Europeo para integrar en el Acuerdo "modernizado" la protección a la inversión y el mecanismo de solución de controversias inversor-Estado. Actualmente no existen disposiciones al respecto en el Acuerdo Global, una de las razones fundamentales por las que no alcanzó la paridad al 100 por ciento con el TLCAN, que incluyó desde el principio un mecanismo de queja inversor-Estado.

6 Ecorys 2015: Ex-post evaluation of the implementation of the EU-Mexico Free Trade Agreement, Interim Technical Report, Rotterdam, 11 May 2015

7 European Commission 2015: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Recommendation for a Council Decision authorising the European Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to open negotiations and to negotiate with Mexico a modernised Global Agreement, Brussels, SWD(2015) 289 final, 16.12.2015.

8 Rat der Europäischen Union 2016: Richtlinien für Verhandlungen über ein modernisiertes Globalabkommen mit Mexiko, Brüssel, 10. Mai 2016, 7825/16 ADD 1 REV 1.



Familiares de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa exigen justicia | Foto: Ina Riaskov/Producciones y Milagros Archivo Feminista – Misereor

### 3 Los derechos humanos en el margen

El Acuerdo Global es considerado en la UE una referencia por establecer el respeto a los derechos humanos en tratados comerciales.<sup>9</sup> De este modo, el Acuerdo Global contiene en el artículo primero la llamada cláusula de derechos humanos, que la UE desde mediados de los años 90 integra en sus acuerdos comerciales y de cooperación. Ésta cláusula indica que “el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales constituye un elemento esencial del acuerdo”. Con base en esta cláusula, las violaciones a los derechos humanos pueden conducir, en principio, a la suspensión parcial o completa del Acuerdo.

Las condiciones para este tipo de sanciones se regulan detalladamente en la cláusula de suspensión del artículo 58. Cualquiera de las partes puede tomar “medidas apropiadas”, en caso de que considere que la contraparte haya violado alguna de las obligaciones del Acuerdo. Sin embargo, se deben priorizar tales medidas que “obstaculicen lo menos posible el funcionamiento de este Acuerdo”. Así mismo, antes deben realizarse consultas entre ambas partes, de las

cuales sólo puede prescindirse “en casos de especial urgencia”.<sup>10</sup>

#### Una cláusula que nunca fue activada

En las negociaciones sobre el Acuerdo Global en los años 1996 y 1997, el gobierno mexicano bajo la administración del presidente Zedillo, mostró una fuerte resistencia ante la incorporación de la cláusula de derechos humanos. Temían intromisiones de la UE en sus asuntos internos (véase el recuadro).

Sin embargo, los temores del gobierno mexicano habrían de demostrarse con posterioridad completamente infundados. A pesar de repetidas violaciones graves a los derechos humanos, por parte de las fuerzas de seguridad del Estado mexicano, esta cláusula nunca ha sido activada hasta ahora.<sup>11</sup> Esto es especialmente decepcionante ante el enorme deterioro de las condiciones de seguridad para la población civil, desde que el gobierno del presidente Felipe Calderón

<sup>9</sup> Economic Partnership, Political Coordination and Cooperation Agreement between the European Community and its Member States and the United Mexican States, firmado el 08/12/1997 en Bruselas.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Rodolfo Aguirre Reveles/Manuel Pérez Rocha L. 2007: The EU-Mexico Free Trade Agreement Seven Years On: A warning to the global South, Transnational Institute, RMAIC, ICCO, Junio 2007.



en el año 2006 comenzó a proceder con medios militares contra los cárteles de la droga. Se estima que desde entonces han muerto más de 150,000 personas y ocurrido más de 30,000 desapariciones forzadas.<sup>12</sup>

Como informan de manera unánime las organizaciones de derechos humanos, las fuerzas de seguridad del Estado mexicano, entre ellas la policía federal, el ejército y la marina, son responsables de numerosas violaciones a los derechos humanos, entre ellas detenciones arbitrarias, torturas, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales. Entre los grupos especialmente amenazados se encuentran: defensores de derechos humanos, indígenas, migrantes, periodistas y mujeres.<sup>13</sup> Las agresiones se llevan a cabo en un clima de profunda impunidad: 98 % de estos crímenes permanecen impunes.<sup>14</sup>

Frente a estas violaciones, la UE estaría obligada a una justificada activación de la cláusula de derechos humanos y, como primer paso, a iniciar consultas oficiales de gobierno con México. No obstante, las instituciones europeas nunca han considerado seriamente este paso. Si bien, el Parlamento Europeo se ha referido en varias resoluciones a la situación de los derechos humanos en México, no ha exigido la activación de la cláusula ni la realización de consultas oficiales. Por medio de esta omisión, la Comisión Europea evita estar bajo la presión de tomar pasos decisivos que pudieran conducir a sanciones comerciales.

Sintomático es el comportamiento europeo en el caso de los estudiantes de Ayotzinapa, que en 2014 fueron atacados y tiroteados por fuerzas de seguridad y miembros del crimen organizado en Iguala, Guerrero. Cuarenta y tres estudiantes fueron secuestrados durante el ataque y hasta el día de hoy son considerados como desaparecidos. Los informes de un grupo de expertos independientes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos confirmaron en 2015 y 2016 la responsabilidad de fuerzas de seguridad locales y federales en este crimen.<sup>15</sup>

El grupo de expertos contradujo con ello las declaraciones del embajador de la UE en México, Andrew Standley, quien dudaba de una corresponsabilidad del gobierno federal, razón por la cual, la cláusula de derechos humanos no sería aplicable.<sup>16</sup> Igualmente problemática fue la reacción del Parlamento Europeo. Éste emitió una resolución en octubre de 2014 sobre el caso de los estudiantes desaparecidos, cuya única demanda a la UE fue elevar el financiamiento de los programas para el fortalecimiento de los derechos humanos en México. A pesar de que la resolución también remite al Acuerdo Global, la cláusula de derechos humanos o su activación permaneció sin ser mencionada.<sup>17</sup>

Finalmente, la Comisión Europea mencionó la presión del Parlamento Europeo y la posibilidad de hacer fracasar el Acuerdo Global. Esta amenaza cobró im-

### La resistencia de México contra la cláusula de derechos humanos

Durante las negociaciones del Acuerdo Global en los años 1996 y 1997 el gobierno mexicano se encontraba bajo fuerte presión de organizaciones de la sociedad civil. Unas de las razones eran las violaciones a los derechos humanos cometidas por militares en las acciones contra el levantamiento zapatista en Chiapas, el asesinato de 17 campesinos por parte de la policía en Aguas Blancas, Guerrero, así como los numerosos asesinatos políticos, entre quienes como víctimas estaban abogados y procuradores de justicia. Todo esto ocurrió en un entorno de amplia impunidad. En el Parlamento Europeo hubo protestas, después de que el gobierno de Zedillo bloqueó los fondos europeos para la Academia Mexicana de Derechos Humanos AMDH.<sup>18</sup>

El gobierno mexicano temía que la cláusula de derechos humanos y el capítulo sobre cooperación posibilitaría injerencia en los asuntos internos, que no sólo tendrían que admitirlos a los europeos, sino también a los norteamericanos en el marco del TLCAN. Sin embargo, los europeos aseguraron que la cláusula de derechos humanos tenía un carácter bilateral y, por lo tanto, México podría también sancionar violaciones europeas. Los EE.UU., por el contrario, jamás aprobarían una cláusula que permitiera a sus socios comerciales juzgar sus principios democráticos y su práctica en materia de derechos humanos.<sup>19</sup>

12 Paullier, Juan, 2016: Diez años de la guerra contra el narcotráfico, BBC Mundo, 15/12/2006: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38231944>

13 IACHR 2015: The Human Rights Situation in Mexico, Country Report Mexico, Inter-American Commission on Human Rights, 2015, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/15

14 <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/HCMexicoVisit.aspx#sthash.dUQciMni.dpuf>

15 GIEI 2015: Informe Ayotzinapa: Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa, sowie: GIEI 2016: Informe Ayotzinapa II: Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas, Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes: <http://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei.asp>

16 Ver la entrevista de CNN con Andrew Standley en octubre de 2014: <http://expansion.mx/videos/2014/10/23/mexico-ante-el-reto-del-caso-ayotzinapa>

17 European Parliament 2014: Disappearance of 43 teaching students in Mexico: European Parliament resolution of 23 October 2014 on the disappearance of 43 teaching students in Mexico (2014/2905(RSP)), P8\_TA(2014)0041

18 Szymanski, Marcela/Smith, Michael E., 2005: Coherence and Conditionality in European Trade Strategy: Negotiating the EU-Mexico Free Trade Agreement. In Journal of Common Market Studies (JCMS), Volume 43, Number 1, March 2005, pp.171-192

19 Ibid.

portancia porque en 1997 fracasaron las negociaciones de la UE con Australia sobre un Acuerdo Marco, entre otras razones, por la cláusula de derechos humanos, que la parte australiana rechazó vehementemente. La estrategia de la UE surtió efecto: el gobierno mexicano cedió y aceptó la cláusula.

El caso México confirma, en este sentido, la experiencia general con la cláusula de derechos humanos que hasta ahora sólo ha sido activada en 23 casos, casi únicamente contra países del grupo ACP (antiguas colonias europeas en el norte de África, el Caribe y el Pacífico). Los motivos fueron exclusivamente violaciones graves contra los principios democráticos, como golpes de Estado o fraudes electorales. Sin embargo, otras violaciones graves contra los derechos humanos permanecieron fuera del alcance de la cláusula. Encima de ello, las medidas implementadas se redujeron principalmente a consultas y nunca se presentaron sanciones.<sup>20</sup>

Adicionalmente, las instancias de monitoreo establecidas bajo el Acuerdo Global, el Consejo Conjunto y el Comité Conjunto, se componen exclusivamente con representantes oficiales y han prestado poca atención al tema de los derechos humanos. El Parlamento Europeo presentó recientemente una evaluación de impacto sobre la cláusula de derechos humanos en el Acuerdo Global y llegó a la conclusión de que ambas instancias “se han concentrado principalmente en los

beneficios económicos del pacto para cada una de las partes y los beneficios para las empresas, más que en su efecto en la sociedad en su conjunto y el respeto de los derechos humanos en concreto.”<sup>24</sup>

Los foros de la sociedad civil, creados particularmente por la presión de iniciativas mexicanas, tampoco han logrado hasta ahora convertir la cláusula de derechos humanos en un instrumento funcional. (véase recuadro).

## Las debilidades de la cláusula de derechos humanos

En el Acuerdo Global con México se reflejan debilidades de la cláusula de derechos humanos, que en parte se deben a mecanismos de implementación insuficientes y en parte a falta de voluntad política. Adicionalmente, la cláusula también indica errores de diseño fundamentales, que desde el principio han restringido su efectividad. De esta manera, no permite tomar medidas para la protección de los derechos humanos, si éstas pudiesen contravenir disposiciones del Acuerdo Comercial. Por tanto, no puede evitar los riesgos que surgen con la implementación misma del Acuerdo. Dichas debilidades fueron resultado, entre otros, de las muy limitadas cláusulas de excepción general del Acuerdo Comercial. Puesto que éstas no permiten ninguna medida para la defensa de los derechos humanos o los derechos laborales, que vaya más allá de la estricta protección a la salud. La cláusula de derechos humanos debería ser complementada con procedimientos que establezcan una prioridad de los derechos humanos frente a las obligaciones de política comercial, así como permitir una modificación de los acuerdos comerciales si éstos se muestran incompatibles con normas de derechos humanos.<sup>25</sup>

Una debilidad adicional se remonta al inadecuado diseño de la cláusula de suspensión. Ésta permite tomar medidas apropiadas sólo cuando una de las partes puede probar a la otra responsabilidad del Estado en las violaciones de derechos humanos. Por una parte, este requisito dificulta tomar medidas de protección en territorio propio, en caso de que la implementación del tratado comercial conduzca a violaciones de de-

### Propuestas de los foros de la sociedad civil

Tampoco los foros de diálogo bi-regionales, establecidos por presión de la sociedad civil y hasta ahora reunidos en cinco ocasiones, han podido conseguir una mayor eficacia en la cláusula de derechos humanos, a pesar de múltiples propuestas.<sup>21</sup> La debilidad fundamental de estos foros es que sólo tienen carácter consultivo.

Asimismo, hasta ahora no han sido realizadas las ya antiguas propuestas sobre un Comité Consultivo Mixto y un Observatorio Social, que servirían para evaluar el Acuerdo Global.<sup>22</sup> En un posicionamiento, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) de 2016, presentó una propuesta para el Comité Consultivo. Según el CESE, para la idea del Observatorio Social existe en principio apoyo de la parte oficial, sin embargo, la realización está aún pendiente.<sup>23</sup>

- 20 Salines, Johanne D., 2013: The EU's Human Rights Policy, Unpacking the literature on the EU's implementation of aid conditionality, University of Oslo, Centre for European Studies, ARENA Working Paper No. 2, March 2013
- 21 Meyer, Maureen, 2004: Retos y Posibilidades en el Uso de la Cláusula Democrática, Experiencias de la sociedad civil en el Acuerdo Global entre la Unión Europea y México, FDCL 2004
- 22 Rodolfo Aguirre Reveles/Manuel Pérez Rocha L. 2007: The EU-Mexico Free Trade Agreement Seven Years On: A warning to the global South, Transnational Institute, RMAIC, ICCO, June 2007
- 23 European Economic and Social Committee 2016: Opinion of the European Economic and Social Committee on The revision of the EU Mexico Association Agreement (own initiative opinion), REX 412, Revision of the EU-Mexico Association Agreement, Brussels, 17 September 2015
- 24 Ioannides, Isabelle, 2017: Los efectos de las cláusulas relacionadas con los derechos humanos del Acuerdo Global UE-México y el Acuerdo de Asociación UE-Chile, Evaluación de Impacto Ex Post, Parlamento Europeo, Febrero 2017, p. 123.
- 25 Paasch, Armin, 2015: Menschenrechte und Handelspolitik, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung "Menschenrechte und Handelspolitik" des Bundestags-Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, 30. September 2015



Los derechos humanos por encima de las ganancias. En el evento “Economía y Política mandan a volar a los Derechos Humanos”, durante el “Día de la Industria Alemana” el 16/10/2016 se exigieron normas vinculantes para las empresas | Foto: Venro

rechos humanos. Por otra, obstaculiza el cumplimiento de las obligaciones extraterritoriales de las partes contratantes en materia de derechos humanos. De este modo, los gobiernos socios no pueden ser considerados como responsables de violaciones a los derechos humanos cometidas por actores no estatales como las empresas transnacionales. Frecuentemente las corporaciones aprovechan, de esta manera, las limitadas capacidades reguladoras del Estado en los países anfitriones y vulneran con ello normas internacionales.<sup>26</sup>

Si, por ejemplo, corporaciones alemanas cometen violaciones a los derechos humanos en México, Alemania debería implementar medidas adecuadas contras estas empresas, ello independientemente de si el Estado mexicano está involucrado en las violaciones. No obstante, el cumplimiento de las obligaciones extraterritoriales de Alemania se ve frustrado por el requisito de evidencia de responsabilidad del Estado mexicano establecido en la cláusula de suspensión.

Para superar ésta y otras debilidades, Lorand Bartels, especialista en derecho internacional, ha desarrollado un texto paradigmático para una cláusula alternativa de derechos humanos.<sup>27</sup> Su cláusula modelo se caracteriza por hacer factible cumplir tanto obligaciones nacionales como extraterritoriales. De este modo permite a las partes implementar medidas unilaterales contra violaciones de derechos humanos,

provocadas por las obligaciones de liberalización del propio tratado o cometidas por actores no estatales en el extranjero. De manera complementaria, Bartels propone comisiones de derechos humanos con facultades vinculantes, un mecanismo de queja, así como una cláusula de revisión que, con base en evaluaciones de impacto en materia de derechos humanos, posibilite una enmienda del tratado.

26 Fritz, Thomas, 2017: Menschenrechte als uneingelöstes Versprechen: Nachhaltigkeit, Arbeits- und Sozialstandards in EU-Handelsabkommen, Hrsg.: Brot für die Welt, Forum Umwelt und Entwicklung, UnternehmensGrün, ver.di, Februar 2017

27 Bartels, Lorand, 2014: Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union, Deutsches Institut für Menschenrechte/MISEREOR, Berlin/Aachen, Februar 2014



Con alrededor de 60 variedades de maíz México dispone de una muy alta diversidad | Foto: Keith Weller, USDA (dominio público)

## 4 Agricultura: la cuna del maíz en peligro

Si predomina la voluntad de la UE, el nuevo Acuerdo Comercial UE-México contendrá regulaciones que socavarán la diversidad de cultivos y el derecho humano a la alimentación en México. Este riesgo se puede exponer con el ejemplo del maíz, el producto agrícola más significativo de México.

### La diversidad bajo apropiación de los oligopolios

Cerca de tres millones de campesinos y campesinas se dedican al cultivo de maíz en México, el 85 por ciento de ellos son agricultores familiares con menos de 5 hectáreas de tierra. La demanda de maíz aumenta significativamente, no sólo para la producción de tortilla, sino sobre todo para las grandes necesidades de productos alimenticios en la industria cárnica. A pesar del aumento en las importaciones de maíz amarillo subvencionado de los EE.UU. (usado principalmente como alimento para animales), en los últimos 20 años se ha incrementado continuamente la producción de maíz en México. Actualmente crecen las mazorcas de maíz sobre 8 millones de hectáreas.<sup>28</sup>

México es, así mismo, el centro de la biodiversidad del maíz con 59 razas catalogadas y cientos de variedades locales. El cultivo de variedades híbridas de alto rendimiento no ha podido desplazar a las variedades tradicionales. Hasta ahora la proporción de variedades híbridas nunca ha alcanzado más del 30 por ciento de la superficie sembrada de maíz.<sup>29</sup> La mayor parte de

las semillas híbridas las venden en México las grandes empresas transnacionales, particularmente Monsanto, Du Pont Pioneer y Syngenta. El líder de mercado es Monsanto. A la transnacional estadounidense le corresponde cerca de un tercio del mercado de semillas.<sup>30</sup> El 70 por ciento de sus ingresos en México los obtiene Monsanto con la venta de semillas de maíz híbrido.<sup>31</sup>

La empresa transnacional ha alcanzado los titulares debido a su planeada adquisición por la empresa alemana Bayer. Los accionistas de Monsanto ya han aceptado la oferta de adquisición de Bayer, pero aún debe ser aprobada por las autoridades de competencia en diversos países donde ambas empresas están activas, entre ellos, la Unión Europea, los Estados Unidos, Brasil y Rusia. Bayer espera poder superar todos estos obstáculos a fines de 2017.<sup>32</sup>

Si prospera la adquisición, Bayer se convertiría en el mayor proveedor mundial de semillas y agroquímicos, y sería líder de mercado en México. Es de esperarse que también la autoridad mexicana de competencia económica COFECE examine la fusión, ya que el mercado nacional de semillas y pesticidas está dominado por un puñado de empresas transnacionales. En el mercado de semillas cinco corporaciones se reparten entre sí el 90 por ciento del negocio, entre ellas están Monsanto, Dow AgroSciences y Bayer CropScience, la división agroindustrial de Bayer.<sup>33</sup>

Monsanto es adicionalmente líder mundial en la comercialización de pesticidas y de semillas transgénicas adaptadas a éstos -un área en la que Bayer CropScience también está activa. De hecho, el negocio

28 UNCTAD 2013: Mexico's Agriculture Development: Perspectives and Outlook, 2013

29 Antonio Turrent Fernández/Timothy A. Wise/Elise Garvey 2012: Achieving Mexico's Maize Potential, Tufts University, Global Development and Environment Institute Working Paper No. 12-03, October 2012

30 COFECE 2015: Reporte sobre las condiciones de competencia en el sector agroalimentario, Comisión Federal de Competencia Económica

31 <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/monsanto-busca-duplicar-ventas-mexico-en-cinco-anos-espere-aval-maiz-transgenico.html>

32 <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/uebernahme-monsanto-aktionaere-stimmen-milliardeneuebernahme-durch-bayer-zu-1.3293569>

33 <http://bmeditores.mx/por-que-mexico-le-importa-compra-monsanto/>

principal de la división agroindustrial Bayer en México se encuentra en el área de los pesticidas, muchos de ellos contienen sustancias altamente tóxicas. (véase el recuadro).

## Batalla jurídica por la diversidad

En México, Monsanto junto con otras compañías transnacionales de semillas conduce actualmente una batalla jurídica contra colectivos de agricultura campesina, que quieren impedir la autorización del cultivo comercial de maíz transgénico. En septiembre de 2013, la alianza de la sociedad civil Colectiva Maíz alcanzó una victoria importante: un juzgado suspendió provisionalmente el permiso para la siembra de maíz transgénico en todo el país. Por el contrario, las empresas agroindustriales se pusieron en pié de guerra y presentaron 26 juicios de amparo ante tribunales federales. Hasta ahora los resultados han favorecido a Colectiva

Maíz en 22 de los 26 juicios presentados por las empresas para levantar la prohibición del cultivo.<sup>42</sup>

El episodio más reciente en este drama tuvo lugar el 26 de enero de 2017. Un tribunal en la Ciudad de México aplazó la decisión sobre la demanda de las empresas, después de que Monsanto solicitó que el caso sea resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>43</sup>

Los activistas saben de los riesgos que implica la siembra del maíz transgénico. Campesinos y campesinas han señalado desde 2001 que el maíz transgénico sembrado ilegalmente contamina sus cultivos, un hecho que posteriormente fue comprobado por las autoridades agrícolas estatales.<sup>44</sup> Las huellas de la contaminación genética procedieron entre otros, de un maíz transgénico de la empresa franco-alemana Aventis, cuya división agraria fue vendida a Bayer en 2001, el nacimiento de Bayer CropScience.<sup>45</sup>

La “modernización” del Acuerdo Global con la UE hará más difícil la lucha de los campesinos y campe-

### Sustancias tóxicas de Bayer: prohibidas en la UE, permitidas en México.

Bayer comercializa en México un sinnúmero de agroquímicos tóxicos, entre ellos productos que en la UE están prohibidos. Bayer México ofrece actualmente dos insecticidas bajo el nombre comercial Semevin 350 y Poncho Super, ambos contienen el ingrediente activo thiodicarb.<sup>34</sup> Este ingrediente activo es considerado probable cancerígeno y altamente peligroso para las abejas.<sup>35</sup> El Semevin puede ser utilizado para el tratamiento de maíz, sorgo, soya y algodón, el Poncho Super para maíz y sorgo.<sup>36</sup> En la Unión Europea el thiodicarb está prohibido desde 2007.<sup>37</sup>

Así mismo, Bayer vende en México un herbicida bajo el nombre Finale Ultra, cuyo ingrediente activo es el glufosinato de amonio. De acuerdo con Bayer, éste herbicida puede ser aplicado a una gran cantidad de plantas, entre ellas, caña de azúcar, maíz, sorgo, agave, así como diversas frutas (naranja, banano, mango, aguacate, papaya y uvas).<sup>38</sup> El glufosinato, sin embargo, es todo menos inofensivo, pues se trata de un herbicida con efectos nocivos para la reproducción que pueden conducir a malformaciones fetales. Además, se sospecha que el ingrediente activo perjudica

el desarrollo cerebral y conduce a trastornos en el comportamiento. Por ello, la Unión Europea promulgó en 2013 una disposición, según la cual el glufosinato debe ser retirado gradualmente de circulación. A partir de septiembre de 2017 no debe estar ya disponible en el mercado europeo.<sup>39</sup>

Bayer y otras empresas desarrollaron numerosas variedades genéticamente modificadas, que son particularmente resistentes al glufosinato, incluyendo maíz, soya y canola. La resistencia al glufosinato de estas variedades permite a los campesinos y campesinas emplear grandes cantidades del herbicida, sin dañar al cultivo útil. Pero la naturaleza reacciona también en este caso. Se ha desarrollado maleza resistente al glufosinato.<sup>40</sup>

Mientras tanto, Bayer, Monsanto y otras empresas están desarrollando nuevas variedades genéticamente modificadas, que no sólo son resistentes a un herbicida sino a múltiples. En los Estados Unidos estas variedades “de genes superpuestos” (stacked crops) han sido ya aprobadas. Éstas son resistentes a dos o tres ingredientes activos, entre ellos 2,4-D, glufosinato, glifosato y dicamba.<sup>41</sup>

34 <https://www.micultivo.bayer.com.mx/#/Productos>

35 PAN Germany 2012: Hochgefährliche Pestizide von BASF, Bayer und Syngenta, Ergebnisse einer internationalen Recherche, Hamburg 2012

36 Bayer de México, Fichas Técnicas: Semevin 350 y Poncho Super

37 VERORDNUNG (EG) Nr. 1376/2007 DER KOMMISSION vom 23. November 2007 zur Änderung von Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 304/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien

38 Bayer de México, Ficha Técnica: Finale Ultra.

39 Koordination gegen Bayer-Gefahren et.al. 2013: Glufosinat endlich vom Markt nehmen!, Presseinformation, CBG, PAN, BBU, GeN, 16. Mai 2013. Sowie: Durchführungsverordnung (EU) Nr. 365/2013 der Kommission vom 22. April 2013 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Bedingungen für die Genehmigung des Wirkstoffs Glufosinat

40 Jalaludin, Adam, et al. 2014: Multiple resistance across glufosinate, glyphosate, paraquat and ACCase-inhibiting herbicides in an Eleusine indica population, Weed Research, DOI: 10.1111/wre.12118

41 Waltz, Emily, 2015: Monsanto adds dicamba to its cache to counter weed threat, Nature Biotechnology 33, 328(2015), doi:10.1038/nbt0415-328, Table 1: Stacked crops tolerant to two or more herbicides in the US

42 <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2017/01/23/el-jueves-resuelven-juicio-sobre-siembra-de-maiz-transgenico>

43 <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2017/01/26/aplazan-fallo-sobre-siembra-de-maiz-transgenico>

44 ETC Group 2013: Maize Rage in Mexico: GM maize contamination in Mexico – 2 years later, 10 October 2003

45 Bayer 2001: Für 7,25 Milliarden Euro: Bayer übernimmt Aventis CropScience, Eigenständige Gesellschaft wird an die Spitze des Weltmarktes vorstoßen, Pressemitteilung, 2. Oktober 2001

sinas mexicanas por la protección de sus variedades locales. En los últimos años, se aprobaron en México ya dos leyes que allanaron el camino al negocio de las empresas globales de semillas, a expensas de la agricultura campesina, entre ellas, la ley sobre bioseguridad en 2005, así como la ley de semillas en 2007. La ley del año 2007 dificulta específicamente el libre intercambio de semillas entre los campesinos y campesinas mexicanos.<sup>46</sup> El nuevo Acuerdo con la UE podría generar un efecto aún más severo, particularmente a través de la regulación sobre propiedad intelectual.

### Un convenio contra derechos campesinos

En el mandato de negociación de la Comisión Europea se indica, que el Acuerdo Global modernizado debe contener un “capítulo comprensivo”, “que incluya todos los derechos de propiedad intelectual y asegure altos niveles de protección e implementación, más allá de las disposiciones actuales del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS).”<sup>47</sup>

El aquí mencionado Acuerdo-TRIPS (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) es el convenio de la OMC para la protección de la propiedad intelectual. El objetivo de la UE es obligar a México a aceptar una aún mayor liberalización que aquella a la que el país está ya obligado por parte de la OMC. Esta reglamentación OMC-plus requerida por la UE afecta, en el ámbito agrícola, el acceso a las semillas. En su propuesta de negociación de noviembre de 2016, para el capítulo sobre propiedad intelectual, la UE exige explícitamente a México garantizar los derechos sobre variedades vegetales conforme al Convenio Internacional de Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) en su versión del año 1991.<sup>48</sup>

El convenio de la UPOV (Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales) ha sido, desde su firma en 1961, revisado en tres ocasiones: 1972, 1978 y 1991. La última versión de 1991 amplía claramente los derechos de obtentores comerciales y empresas de semillas frente a los derechos de los pequeños agricultores. La versión del convenio de la

### La preocupación de los apicultores de Yucatán

Los riesgos de los cultivos transgénicos también afectan directamente a los apicultores de la península de Yucatán, en cuya miel fueron descubiertos rastros de soya transgénica en 2011. Con ello corre peligro particularmente la exportación de su miel biológica, cuyo comprador principal es la Unión Europea. En la UE se examina rigurosamente si la miel importada contiene rastros de transgénicos.<sup>49</sup>

Los apicultores mexicanos recurrieron, por ello, ante tribunales y lograron que fuera suspendido el permiso que Monsanto obtuvo dos años antes para el cultivo de soya transgénica en los estados de Yucatán y Campeche. Pero también en este caso continúa la batalla jurídica, pues tanto Monsanto como el gobierno federal mexicano adoptaron medidas contra las prohibiciones estatales del cultivo. A pesar de las disposiciones judiciales continuó el cultivo ilegal de soya transgénica en ambos estados.<sup>50</sup>

Muchos de los apicultores pertenecen a las comunidades mayas de Yucatán, cuyos derechos territoriales han sido vulnerados por el cultivo de soya transgénica. Las comunidades mayas han documentado violaciones a sus derechos como pueblos indígenas y han llevado estos casos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Organización de las Naciones Unidas.<sup>51</sup>



En Yucatán se preocupan los apicultores por la pureza de su miel  
Foto: hmmlargeart (c BY-NC-ND 2.0)

UPOV de 1978 posibilitaba mantener los así llamados “privilegios de agricultor” que permitían a los campesinos desarrollar progresivamente las semillas una vez compradas, así como multiplicarlas y resembrarlas. Así mismo, los estados firmantes estaban aún autorizados por el derecho internacional para permitir a los

46 <https://www.grain.org/fr/article/entries/5142-seed-laws-that-criminalise-farmers-resistance-and-fightback>

47 Rat der Europäischen Union 2016: Richtlinien für Verhandlungen über ein modernisiertes Globalabkommen mit Mexiko, Brüssel, 10. Mai 2016, 7825/16 ADD 1 REV 1

48 En el borrador dice textualmente: “Each Party shall protect plant varieties rights, in accordance with the International Convention for the Protection of New Varieties of Plants adopted in Paris on 2 December 1961, as lastly revised in Geneva on March 19, 1991 (1991 UPOV ACT)”, ver: EU 2016: EU-Mexico Free Trade Agreement, EU TEXTUAL PROPOSAL, Chapter on Intellectual Property Rights, November 2016, Article 10, Plant Varieties.

49 <http://sipse.com/novedades/miel-organica-contaminantes-siembra-transgenica-produccion-cultivos-estudios-exportacion-productos-220541.html>

50 De Ita, Ana, 2016: El territorio maya contra la soja transgénica, La Jornada, 26 de diciembre 2016: <http://www.jornada.unam.mx/2016/12/26/opinion/018a2pol>

51 Ibid.

campesinos y campesinas el intercambio y reventa de variedades de semillas protegidas.<sup>52</sup>

Por el contrario, en la versión del convenio de la UPOV de 1991 esto ya no es posible. La producción y multiplicación de variedades de semillas protegidas es ahora sólo permitida con la aprobación de las compañías de semillas. Sin embargo, si otorgan esta aprobación, por lo general únicamente por medio de altas tarifas, los campesinos y campesinas deben pagar a los comercializadores por la replicación de la semilla. La multiplicación y el uso de semillas conservadas sólo puede realizarse en el propio terreno de labranza, esto significa que tanto el intercambio como la reventa están prohibidas. Por ende, el efecto de la convención de 1991 es doble: la propagación de cultivos y obtenciones campesinas será impedido y serán privilegiados aquellas de las compañías comerciales, sus semillas híbridas y otras variedades de alto rendimiento.<sup>53</sup>

México, sin embargo, no ha firmado aún la versión más estricta del convenio del año 1991, sino únicamente la anterior versión de 1978, que autoriza los privilegios de agricultor sin restricciones.<sup>54</sup> Si México se compromete con la exigencia de la UE, para la implementación de la versión del convenio UPOV de 1991, esto reducirá aún más el intercambio libre de semillas y amenazará la diversidad de cultivos locales mexicanos. Al mismo tiempo, si se reduce la competencia de cultivadores (obtentores) campesinos, aumentarían las posibilidades de ganancia para Bayer y Monsanto. Esto podría disparar las ventas tanto de sus semillas, como de sus pesticidas.

Es importante, en este contexto, que después de asumir el cargo el presidente estadounidense Trump revocó la firma de los Estados Unidos del TPP (Tratado de Asociación Transpacífico). El futuro de éste tratado de libre comercio es desde entonces incierto. El tratado-TPP tenía prevista igualmente la firma obligatoria de la convención UPOV 91, algo que también habría afectado a México como Estado firmante del TPP.<sup>55</sup> Con el retiro estadounidense del TPP dicho peligro no está completamente conjurado, pero el riesgo ha disminuido. Sin embargo, por medio del Acuerdo Global modernizado, el escenario de una firma mexicana del

UPOV 91 podría volver a la agenda del movimiento campesino en México.

Sobre los peligros del convenio UPOV 91 ya han advertido tanto el anterior Comisionado de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter,<sup>56</sup> como recientemente también la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ).<sup>57</sup> Ambos desaconsejan firmar el Convenio. Su recomendación se dirige particularmente a aquellos países cuyos sistemas de semillas y cultivos tradicionales juegan un papel importante en la protección de la biodiversidad y la seguridad alimentaria. En lugar de una orientación basada en la UPOV estos países deberían desarrollar respectivamente formas "sui generis" de protección de variedades que fomenten los sistemas tradicionales. Los riesgos para el derecho a la alimentación los confirma también una de tantas evaluaciones de impacto en derechos humanos sobre el convenio UPOV 91 conducida por varias organizaciones de desarrollo.<sup>58</sup>

52 Boyer, Miriam, 2014: The Privatization of Peasant Seeds through Laws and their Defense: A Transatlantic Perspective, Report prepared for Brot für die Welt, August 2014.

53 Duffield, Graham, 2008: Turning Plant Variety into Intellectual Property: The UPOV Convention. In: Tansey, Geoff/Rajotte, Tasmin (Hg.): The Future Control of Food. A Guide to International Negotiations and Rules on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security. London/Sterling, S. 27-47

54 <http://www.upov.org/export/sites/upov/members/en/pdf/pub423.pdf>

55 Grain 2016: New trade deals legalise corporate theft, make farmers' seeds illegal, Against the grain, 18/07/2016, Annex 1: trade agreements privatising biodiversity outside the WTO

56 De Schutter, Olivier, 2009: Seed policies and the right to food: enhancing agrobiodiversity and encouraging innovation. Report of the Special Rapporteur on the right to food. United Nations, General Assembly, 22/07/2009, A/64/170

57 Christinck, Anja/ Walloe Tvedt, Morten, 2015: The UPOV Convention, Farmers Rights and Human Rights, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn/Eschborn, June 2015

58 EvB et al, 2014: Owning Seeds, Accessing Food: A Human Rights Impact Assessment of UPOV 1991 Based on Case Studies in Kenya, Peru and The Philippines, EvB, Brot für die Welt, Misereor, TWN, Development Fund, CTDI, Searice, October 2014



Lo que vale para TTIP y CETA vale también para el acuerdo con México. Un importante punto crítico son los tribunales de arbitraje de inversión  
Foto: Hermann Bredehorst (Brot für die Welt)

## 5 Inversiones: Derechos especiales para las empresas transnacionales

Dentro de los puntos especialmente críticos de las negociaciones entre la UE y México está, sin duda, la intención de la UE por integrar en el nuevo Acuerdo: la protección de la inversión y el discutido mecanismo de arbitraje de controversias entre inversor y Estado. Al contrario de lo que está en el TLCAN, en el Acuerdo Global actualmente no hay regulaciones de este tipo. Cerrar este vacío es también uno de los objetivos centrales de las empresas europeas activas en México.

### Reforma cosmética: el sistema de tribunales para la inversión

En el mandato de negociación de la Comisión Europea se indica que las normas correspondientes “garantizarán una fuerte protección a inversionistas e inversiones”. Las negociaciones tienen lugar “sobre la base del mayor nivel de liberalización y los más altos estándares de protección que hasta ahora hayan negociado ambas partes”. Los inversionistas deben recibir un “trato justo y equitativo” así como “protección ante expropiación directa o indirecta”.<sup>59</sup>

El previsto mecanismo inversor-Estado concede a los inversionistas extranjeros, en caso de litigio, el derecho exclusivo de eludir a los tribunales nacionales europeos o mexicanos y presentarse ante un tribunal internacional. Aquí pueden ellos demandar a los Estados por grandes indemnizaciones, cuando sus ganancias sean

mergadas por leyes, restricciones o otras medidas de gobierno. Dado de que sólo inversionistas extranjeros pueden demandar, y no así los nacionales, no hay en este sistema igualdad ante la ley. Tampoco los Estados pueden demandar, sino únicamente ser demandados.

A causa de las críticas a estos derechos especiales para demandar, la Comisión Europea efectuó algunas modificaciones al procedimiento clásico inversor-Estado, que ya había integrado en el acuerdo comercial con Canadá (CETA), Vietnam y en su borrador del Tratado-TTIP con EE.UU. Desde entonces llama a los derechos especiales “Sistema de Tribunales de Inversión”. También el nuevo Acuerdo UE-México prevé este mecanismo. El primer borrador para el capítulo correspondiente menciona en el título un “Sistema de Tribunales de Inversión” (“Investment Court System”).<sup>60</sup>

Las novedades de este sistema, sin embargo, no modifican la esencia de estos derechos especiales. A diferencia de los procedimientos anteriores, las partes en disputa no elegirían con plena libertad a los tres árbitros que componen un tribunal de inversión, sino que ahora deberán elegir sólo a partir de un grupo de 15 árbitros nombrados previamente. De manera complementaria debe haber un tribunal de apelaciones, una posibilidad que no existe en el actual procedimiento inversor-Estado.<sup>61</sup>

Finalmente, las partes deben abogar en el futuro por el establecimiento de un tribunal multilateral de inversión junto con instancias de apelación. La Comisión

59 Rat der Europäischen Union 2016: Richtlinien für Verhandlungen über ein modernisiertes Globalabkommen mit Mexiko, Brüssel, 10. Mai 2016, 7825/16 ADD 1 REV 1

60 EU-Mexico Free Trade Agreement, EU Proposal, Chapter on Investment, Section on Resolution of investment disputes and investment court system, Council of the European Union, Brussels, 08 February 2017, WK 1412/2017 INIT

61 A.a.O., Artikel 2.27 und 2.28



Europea actualmente ejerce activamente un cabildeo para un tribunal multilateral de inversión de este tipo. Ella espera que el Consejo Europeo le otorgue próximamente un mandato oficial para la negociación de ello. En diciembre del 2016 la Comisión Europea inició ya consultas para tal efecto.<sup>62</sup> En círculos jurídicos, no obstante, su propuesta encontró fuertes críticas. La Asociación Alemana de Jueces, por ejemplo, rechazó el tribunal de inversiones: "La creación de tribunales especiales para grupos particulares de litigantes es el camino equivocado".<sup>63</sup>

Dentro de los miembros de la UE hay de hecho algunas voces que ponen en cuestión el sentido de la protección de la inversión. Del informe del gobierno federal alemán sobre una reunión del comité de política comercial, en Bruselas el 16 de marzo de 2016, se puede deducir que el gobierno húngaro no tiene interés en los derechos especiales en acuerdos entre miembros de la OCDE, a donde también México pertenece: "HUN expone que considera innecesario a un tribunal de inversión en acuerdos con miembros de la OCDE y por ello está en contra de una referencia en las líneas de negociación con MEX."<sup>64</sup>

Sin embargo, ello provocó la resistencia de Alemania: "ALE por el contrario enfatizó que es importante establecer la protección de la inversión en las líneas [de negociación] con MEX, como fue elaborado para TTIP y CETA". De acuerdo con el informe, la Comisión Europea respaldó a los alemanes: "Desde la perspectiva de la COM un mecanismo para la aplicación de la protección de inversión es también necesario en acuerdos con estados miembros de la OCDE."<sup>65</sup>

## Acuerdos comerciales: más peligrosos que los TBI

Para evaluar el efecto de las normas de inversión es necesario considerar que México ya firmó 15 tratados para la protección de inversión (Tratados Bilaterales de Inversión-TBI) con 16 estados miembros de la UE, en los cuales ya están establecidos derechos especiales de litigio para inversionistas.<sup>66</sup> A este grupo pertenecen todos los grandes Estados de Europa occidental,

cuyas empresas cuentan con inversiones en México, entre ellos, Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y España. A través del Acuerdo Global modernizado los inversionistas de los restantes 12 Estados miembros de la UE, que hasta ahora no han firmado ningún TBI con México, disfrutarían de esta justicia paralela.

Con respecto a los estándares de protección, las normas de inversión del nuevo Acuerdo Global deberán resultar claramente más rigurosas que las de los anteriores TBI de los Estados europeos. De esta manera, la UE integró en el Acuerdo-CETA una interpretación de muy largo alcance sobre el principio de "trato justo y equitativo", como lo han hecho algunos tribunales de inversión privados. A su juicio, éste estándar otorga a los inversionistas el derecho a un entorno regulatorio estable. Si su "expectativa legítima" a una estabilidad jurídica fuera perjudicada a través de medidas gubernamentales, ellos podrían demandar una indemnización.<sup>67</sup>

De esta manera, cambios en la legislación o nuevas regulaciones son sumamente fáciles de atacar. Dado que la UE integró ya estas "expectativas legítimas" de los inversionistas en el texto del CETA, esto es también de esperarse en el Acuerdo UE-México.<sup>68</sup>

Un empeoramiento también ocurriría con respecto a la así llamada cláusula paraguas (umbrella clause), que conforme al mandato del Consejo Europeo debe ser integrada en el Acuerdo.<sup>69</sup> Las cláusulas paraguas pueden conducir a una enorme ampliación de los motivos de demanda que son litigables ante tribunales de inversión. Con ellas, los Estados se comprometen decididamente a cumplir todas las obligaciones que hayan sido contraídas ante inversionistas extranjeros.

Las cláusulas paraguas no sólo permiten que una ruptura con los estándares habituales de protección en un tratado de inversión sea motivo de una demanda, sino que también lo sean todas las infracciones a contratos contraídos por organismos gubernamentales con inversionistas extranjeros. La consecuencia práctica es que las controversias contractuales ordinarias, que por lo general son resueltas por tribunales nacionales, puedan conducir a procesos de arbitraje internacional en materia de inversión.<sup>70</sup>

El nuevo Acuerdo UE-México, en este sentido, claramente sobrepasaría el status quo porque en seis de

62 <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1610>

63 Deutscher Richterbund 2016: Stellungnahme zur Errichtung eines Investitionsgerichts für TTIP – Vorschlag der Europäischen Kommission vom 16.09.2015 und 12.11.2015, Stellungnahme, Nr4/16, Februar 2016

64 Auswärtiges Amt 2016: Betr.: Sitzung des Handelspolitischen Ausschusses (Mitglieder) am 16.03.2016, Gz.: Wi 423.44

65 Ibid.

66 Uno de los TBI fue firmado con México por dos Estados de la UE, Bélgica y Luxemburgo.

67 Kerkemeyer, Andreas, 2015: Der "Fair and Equitable Treatment"-Standard als Demokratietheorieproblem, JuWissBlog, 22. April 2015: <https://www.juwiss.de/37-2015/>

68 Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between Canada, of the one part, and the European Union and its Member States, on the other part, signed 30 October 2016, Brussels

69 Rat der Europäischen Union 2016: Richtlinien für Verhandlungen über ein modernisiertes Globalabkommen mit Mexiko, Brüssel, 10. Mai 2016, 7825/16 ADD 1 REV 1

70 Yannaca-Small, Katia, 2006: Interpretation of the Umbrella Clause in Investment Agreements, OECD Working Papers on International Investment, 2006/03, <http://dx.doi.org/10.1787/415453814578>



La comisionada de comercio Malmström discute con el Parlamento de la UE sobre las normas para la protección de la inversión  
Foto: European Parliament (© BY-NC-ND 2.0)

los 15 TBI de la UE con México no hay hasta ahora ninguna cláusula paraguas, estos son: con la República Checa, Finlandia, Italia, Suecia, Gran Bretaña y Eslovaquia.<sup>71</sup> Adicionalmente, están los ocho estados de la UE sin TBI con México.

No resulta sorprendente que en el comité de política comercial también se dieran discusiones sobre la incorporación de la cláusula paraguas en el mandato para la “modernización” del Acuerdo Global. Varios Estados de Europa oriental expresaron críticas sobre la cláusula, entre ellos Polonia, Rumania, Hungría, Croacia y Eslovaquia. Pero nuevamente Alemania fue parte de aquellos países que estuvieron a favor de esta regulación de amplio alcance.<sup>72</sup>

Sin embargo, el punto más preocupante es que con el establecimiento del mecanismo inversor-Estado en el nuevo Acuerdo UE-México, ambas partes se atan las manos. Los TBI entre los Estados de la UE y México pueden ser cancelados en tiempo breve y son relativamente flexibles a una cancelación unilateral. De este modo, siete TBI pueden ser cancelados en cualquier momento, entre ellos también aquel con Alemania, y otros seis a partir de 2019.<sup>73</sup>

La cancelación de los TBI no es inusual. A causa de malas experiencias con esta justicia paralela, ya han hecho esto varios países emergentes y en vías de desarrollo, incluyendo a Bolivia, Ecuador, Venezuela, Sudáfrica, Indonesia y recientemente también la India.<sup>74</sup> Sin embargo, en el nuevo Acuerdo Comercial con México no se podrían cancelar específicamente las normas de protección de inversión para Estados individuales de la UE, sino que se debería renegociar el Acuerdo en su conjunto con todos los países de la UE, un enorme obstáculo que podría intimidar a los futuros gobiernos mexicanos.

También México ha pasado ya por muchas malas experiencias con el mecanismo inversor-Estado. Con 23 demandas de inversionistas es uno de los países más demandados. Un gran número de ellas ocurrieron bajo el mecanismo inversor-Estado del TLCAN, otros bajo los TBI. Particularmente varias empresas españolas aprovechan el TBI mexicano-español para presentar demandas contra el Estado mexicano. El país ha tenido que pagar ya indemnizaciones a múltiples compañías que ascienden a 246 millones de dólares. La empresa española Telefónica demanda actualmen-

71 Torrent, Ramon/Polanco, Rodrigo 2016: Analysis of the upcoming modernisation of the trade pillar of the European Union- Mexico Global Agreement, European Parliament, Study, EP/EXPO/B/INTA/FWC/2013-08/Lot7/17, April 2016 - PE 534.012

72 Auswärtiges Amt 2016: Betr.: Sitzung des Handelspolitischen Ausschusses (Stellvertreter) am 26.2.2016 (Hauptstadtbericht), Gz.: Wi 423.44, 291029. Sowie: Auswärtiges Amt 2016: Betr.: Sitzung des Handelspolitischen Ausschusses (Stellvertreter) am 11.03.2016, Gz.: Wi 423.44/2

73 Los dos TBI restantes con los Estados de la UE (aquellos con Grecia y con Bélgica/Luxemburgo) pueden ser cancelados a partir del 2022 y 2023 respectivamente. Ver: Olivet, Cecilia/Pérez-Rocha, Manuel, 2016: Unmasked: Corporate rights in the renewed Mexico-EU FTA, Institute for Policy Studies/ TNI, Washington/Amsterdam, Juni 2016

74 <http://www.bothends.org/en/newsitem/469/India-terminates-bilateral-investment-treaties-BITs>

te ante un tribunal internacional, porque México limitó las tarifas telefónicas, lo que condujo a pérdidas en las ganancias de esta corporación.<sup>75</sup>

Frente a los riesgos de estos derechos especiales sería también aconsejable para México orientarse por las reformas de otros Estados en materia de política de inversión extranjera, y considerar la finalización de los TBI y otros tratados de inversión. Cabe mencionar, que México está sujeto a los tribunales internacionales sólo desde hace pocos años, ello por primera vez con

el TLCAN de 1994. Solamente después firmó México numerosos TBI y otros tratados de inversión.<sup>76</sup>

Además, los tribunales de inversión se encuentran en una permanente tensión con múltiples marcos regulatorios en México, los cuales en principio excluyen la evasión de juzgados nacionales mediante tribunales internacionales, las así llamadas cláusulas Calvo (véase el recuadro). Con la ratificación del TLCAN y otros TBI, México entró en una zona de ambigüedad jurídica.

### Las cláusulas Calvo en el sistema jurídico mexicano

En el sistema jurídico mexicano se encuentran diferentes formas de las así llamadas cláusulas Calvo, que son incompatibles con la justicia paralela de los tribunales de arbitraje internacional. Estas cláusulas se remontan a una doctrina que desarrolló el diplomático argentino Carlos Calvo en la segunda mitad del siglo XIX. Ella indica que los extranjeros no pueden gozar de mayores derechos que los nacionales. Las disputas de inversión, por lo tanto, deben ser dirimidas por principio ante tribunales nacionales. El propósito de Calvo era fundar una norma jurídica que prohibiera a las antiguas potencias coloniales imponer los intereses de sus empresas activas en el extranjero por medios militares. Como resultado, muchos Estados Latinoamericanos incorporaron Cláusulas-Calvo en sus constituciones y en contratos de concesión con empresas extranjeras.<sup>77</sup>

En las cláusulas Calvo se comprometen los inversionistas extranjeros, en caso de litigio con el país anfitrión, a prescindir de la protección del gobierno de su país de origen. Respectivamente pueden presentar demandas de indemnización, por ejemplo por expropiación, sólo ante los tribunales del país anfitrión.

De este modo, está presente en el artículo 27 (I) de la Constitución mexicana una típica cláusula Calvo, que prescribe que sólo los mexicanos y las empresas mexicanas puedan adquirir el dominio de la tierra, el agua o obtener concesiones mineras. El Estado puede igualmente conceder este derecho a los extranjeros, pero sólo bajo una condición: ellos deben declarar ante el Ministerio de Relaciones Exteriores considerarse como ciudadanos mexicanos respecto a estos recursos "y no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos"<sup>78</sup> Este requisito se encuentra hasta

la fecha presente en varias normas legales, por ejemplo, en el artículo 10 (a) de la Ley de Inversión Extranjera.<sup>79</sup>

Con la firma del TLCAN y los diversos TIB, México ha limitado en gran medida las cláusulas Calvo establecidas en su ordenamiento jurídico. Muchas regulaciones mexicanas con las que rigen los inversionistas extranjeros, desde las normas agrarias hasta los controles de precios, pueden ahora potencialmente ser llevadas ante los tribunales internacionales, en lugar de ser litigadas en los tribunales nacionales. Este riesgo es particularmente grande a partir de la decidida liberalización del sector energético en 2014 (véase capítulo 6).



El diplomático argentino C. Calvo planteaba ya en el siglo XIX que no se debía otorgar derechos especiales a los inversionistas extranjeros | Foto: Lybil (© BY-SA 4.0)

75 Olivet, Cecilia/Pérez-Rocha, Manuel, 2016: Unmasked: Corporate rights in the renewed Mexico-EU FTA, Institute for Policy Studies/TNI, Washington/Amsterdam, Junio 2016

76 Torrent, Ramon/Polanco, Rodrigo 2016: Analysis of the upcoming modernisation of the trade pillar of the European Union- Mexico Global Agreement, European Parliament, Study, EP/EXPO/B/INTA/FWC/2013-08/Lot7/17, April 2016 - PE 534.012

77 García-Mora, Manuel R., 1950: The Calvo Clause in Latin American Constitutions and International Law, in: Marquette Law Review, Volume 33, No. 4, Spring 1950, pp. 205-219

78 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 27(I)

79 LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993, TEXTO VIGENTE, Última reforma publicada DOF 11-08-2014



Refinería de petróleo, todavía de PEMEX? Múltiples empresas europeas participan en el sector energético mexicano, entre ellas, compañías petroleras transnacionales | Foto: Florian Kopp (Brot für die Welt)

## 6 Extractivismo: riesgos de la reforma energética

El Acuerdo Comercial “modernizado” apunta decididamente a facilitar el acceso de las empresas europeas al sector energético mexicano. Así mismo, la liberalización del acceso a los mercados que generó la reforma energética impulsada por el gobierno mexicano en 2014, deberá ser establecida de manera irreversible. Esto plantea riesgos significativos para una regulación energética favorable al medio ambiente y para combatir la pobreza, problemas que además son agravados por la estrecha relación entre carteles de la droga con actores estatales y la violencia generalizada en México.

### Fiebre del oro: empresas europeas en México

Alrededor de una cuarta parte de las exportaciones mexicanas a la UE corresponden en la actualidad al sector extractivo, es decir, a productos mineros y petróleo (véase gráfica No. 5). El petróleo domina claramente. El valor de las exportaciones de petróleo a la UE aumentó marcadamente desde 2009, debido a los altos precios del mercado mundial, sin embargo, cayeron nuevamente en 2015 (véase gráfica No. 6). En la

fase de precios altos, únicamente las exportaciones de petróleo representaron más de una cuarta parte de las exportaciones totales de México a la UE.

Pero las exportaciones de petróleo mexicanas a la UE aumentaron no sólo en valor, sino también en términos de cantidad. Mientras que en 2010 la cantidad exportada fluctuó alrededor de los 150, 000 barriles por día, en los últimos dos años casi se ha duplicado. En 2016, las exportaciones de petróleo de México hacia Europa oscilaron cerca de los 300, 000 barriles por día (véase gráfica No. 7).

Muchas empresas europeas participan en el sector energético mexicano, incluyendo a las grandes compañías petroleras transnacionales: la holandesa-británica Royal Dutch Shell, la francesa Total, la Italiana ENI y British Petroleum (BP).<sup>80</sup> En la generación de electricidad también se encuentran numerosas empresas europeas, entre ellas varias españolas (Acciona, Iberdrola, Abengoa y Gamesa), la italiana ENEL, Électricité de France y la danesa Vestas.<sup>81</sup>

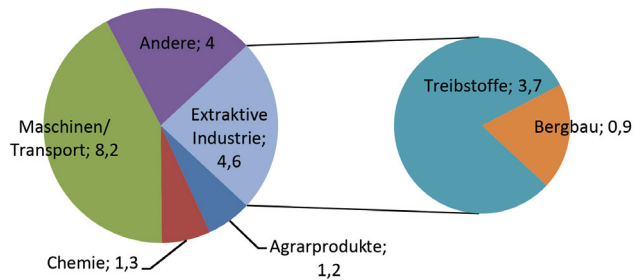
También empresas alemanas están involucradas en el sector energético mexicano. Siemens suministra tecnología de extracción a la petrolera estatal Pemex e invierte en la red eléctrica mexicana.<sup>82</sup> Después de que Siemens invirtió en equipamiento y operación de

80 Susaita, Melissa, 2016: Mexico's deepwater round ends in success, OE Offshore Engineer, 5. December 2016: <http://www.oedigital.com/pipelines/item/14100-mexico-s-deepwater-round-begins>

81 AKH Mexiko 2016: Energieeffizienz in der Industrie Mexiko 2016, Zielmarktanalyse mit Profilen der Marktakteure, Deutsche-Mexikanische Industrie- und Handelskammer, México D.F., März 2016

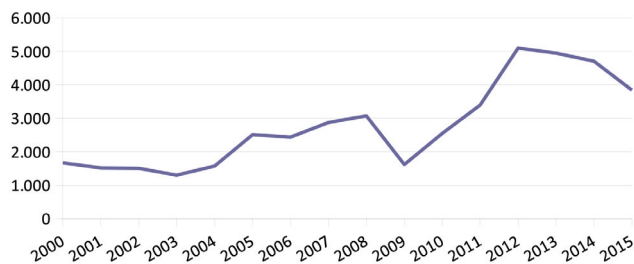
82 <http://www.obrasweb.mx/construccion/2017/02/14/siemens-invertira-200-mdd-en-nuevas-plantas-en-mexico>

Gráfica 5: Importaciones de la UE procedentes de México en 2015 en mil millones de €



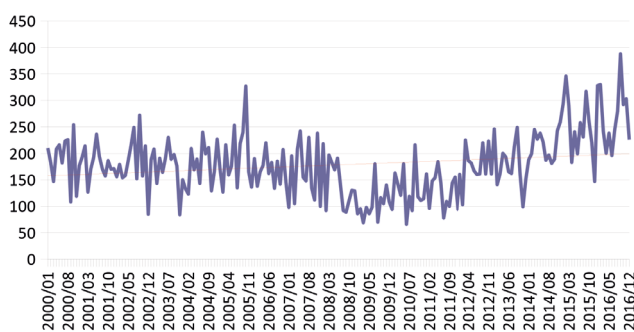
Fuente: Comisión Europea 2016

Gráfica 6: Importaciones de petróleo de la UE procedentes de México en millones de €



Fuente: Eurostat 2017

Gráfica 7: importaciones de petróleo de la UE procedentes de México en miles de barriles por día, base mensual.



Fuente: INEGI 2017

instalaciones de turbinas eólicas, la empresa actualmente se fusionó con la española Gamesa, que opera varios parques eólicos en México.<sup>83</sup>

Entre las empresas de energía actualmente predomina una fiebre del oro, después de que el gobierno mexicano del presidente Enrique Peña Nieto en 2014 impulsara una reforma energética, que abrió el sector del petróleo y la energía a empresas privadas nacionales y extranjeras. Por primera vez desde la nacionalización de la industria petrolera y la fundación de PEMEX en 1938, bajo el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, pueden empresas privadas invertir directamente en exploración y producción dentro del sector del petróleo y gas. Además de los contratos de servicios, que antes existían parcialmente, ahora las empresas pueden obtener licencias de concesión y contratos de utilidad y producción compartida. En varias rondas se han ofrecido a concurso contratos de exploración y producción. La primera ronda tuvo lugar en 2016, la segunda transcurre desde 2017.<sup>84</sup>

A los yacimientos que serán objeto de concurso pertenecen fuentes terrestres y marítimas (Offshore), incluyendo las reservas de petróleo en aguas profundas, particularmente difíciles de explorar, y las significativas formaciones de gas de esquisto (gas shale) en el país. En México existen 12 yacimientos con reservas de petróleo y gas en la cuenca continental. Hasta el momento, sólo en seis de ellos se llevan a cabo actividades de exploración.<sup>85</sup>

La función central de los acuerdos comerciales respecto a la reforma energética es expresada con gran claridad por los gobernantes mexicanos. Respecto al Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico el ministro de Economía, Ildefonso Guajardo, señaló que ayudaría a asegurar la reforma: “independientemente de lo que pase en el 2018, quien llegue (en el nuevo gobierno) para echar atrás la reforma energética primero tiene que denunciar el tratado.”<sup>86</sup>

En la misma línea argumentó la ex subsecretaria de Comercio Exterior, Beatriz Leycegui. Sobre la re-negociación del Acuerdo UE-México dijo: “La ventaja es que si el día de mañana el Congreso de México decide dar marcha atrás a las reformas, esa apertura ya quedó pactada en un tratado internacional”. Con franqueza indicó también quién se beneficia con ello: “los inversionistas tendrán más garantías porque si hay cambios, el gobierno debe indemnizarlos”.<sup>87</sup> El objeti-

83 <http://w3.windmesse.de/windenergie/news/6709-siemens-erhalt-ersten-windenergie-auftrag-aus-mexiko>, <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/zusammenlegung-mit-gamesa-siemens-schmiedet-neuen-windkraftriesen/13747968.html>

84 <http://expansion.mx/economia/2016/12/05/min-a-min-la-cuarta-licitacion-de-la-ronda-1-energetica-la-joya-de-la-corona>; <http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/02/23/grandes-petroleras-muestran-interes-ronda-21>

85 Haahr, Kathryn, 2015: Addressing the Concerns of the Oil Industry: Security Challenges in Northeastern Mexico and Government Responses, Wilson Centre, January 2015

86 Morales, Roberto, 2015: Ildefonso Guajardo, Secretario de Economía: El TPP blindará le reforma energética, El Economista, 27 de octubre 2015: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/10/27/tpp-blindara-reforma-energetica>

87 González, Susana, 2015: Previa reformas consolidadas en TLC entre México y la Unión Europea, La Jornada, 14. Junio 2015: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/06/14/tlc-entre-mexico-y-la-union-europea-incluye-reformas-consolidadas-9241.html>

## La lucha por la tierra: ejidos y bienes comunales.

Gracias a la revolución y especialmente a la reforma agraria impulsada bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934–1940), México tiene aún una extraordinaria estructura de propiedad de la tierra. De las 200 millones de hectáreas de la superficie de tierra en México, alrededor de la mitad, aproximadamente 106 millones de hectáreas, se encuentran bajo la forma legal de ejidos o bienes comunales, y con ello en posesión colectiva de 5.7 millones de pequeños agricultores y pueblos indígenas. Esta superficie se extiende sobre 29,500 ejidos y 2,400 comunidades agrícolas.<sup>88</sup>

Los intentos del Estado por privatizar el ejido han sido hasta ahora mucho menos exitosos de lo esperado por sus impulsores. En anticipación al TLCAN, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari impuso en 1992 reformas al artículo 27 de la Constitución que permitirían la privatización de los ejidos. Esto se llevó a cabo a través del programa de certificación de derechos ejidales PROCEDE, que debería acelerar el registro, certificación y titulación de las tierras colectivas. A pesar de que cerca de dos tercios de las tierras ejidales fueron certificadas, debido a la resistencia de muchos pequeños campesinos más de un 70 por ciento permaneció en posesión comunal. Menos de uno por ciento de los miembros del ejido transformaron su tierra en propiedad privada completa con títulos de propiedad individual.<sup>89</sup>

La modificación del artículo 27, bajo la presidencia de Salinas de Gortari, fue uno de los motivos que impulsaron el levantamiento zapatista en Chiapas, iniciado el día de entrada en vigor del TLCAN el 1 de enero 1994.

No obstante, la actual reforma energética del gobierno de Peña Nieto apunta a facilitar la privatización de las tierras comunales. En las dos nuevas leyes en materia de hidrocarburos e industria eléctrica se encuentran artículos, en gran medida idénticos, que declaran a las actividades de producción de petróleo y generación de energía eléctrica, por sí mismas de interés público: “las cuales tienen prioridad sobre cualquier otro uso del suelo y subsuelo de los terrenos afectados”.<sup>90</sup> Esta prioridad categórica para el aprovechamiento energético de la tierra sobre cualquier otro uso, dificulta la lucha de las comunidades locales que defienden sus derechos de posesión contra las grandes empresas de la energía.<sup>91</sup>



Emiliano Zapata y el grito de “Tierra y Libertad”. Sección del mural de Diego Rivera en el Palacio Nacional de la Ciudad de México  
Foto: Cbl62 (public domain)

vo principal de estos funcionarios de gobierno es evidentemente limitar el margen de acción política de sus sucesores tanto como sea posible.

## Conflicto petrolero: violencia y represión

Aunque los grupos de la industria celebran la reforma energética, también se preocupan por la situación de seguridad en torno a las instalaciones de extracción, refinerías, oleoductos y puertos. Ya que los carteles de la droga también cometen ataques contra la industria petrolera y sus empleados: asesinato, secuestro, extorsión y robo de combustible en los ductos. La empresa estatal PEMEX está particularmente afectada por los ataques.

Los carteles de droga han podido así diversificar sus fuentes de ingreso: en las gasolineras controladas por ellos a lo largo del país ejercen un comercio paralelo con gasolina y petróleo robado. Dado que se han infiltrado en el aparato del Estado y en sus fuerzas de

seguridad, permanecen frecuentemente sin ser molestados.<sup>92</sup>

Así mismo, las autoridades estadounidenses advierten a los inversores de los riesgos en la explotación de gas de esquisto, que ya ha conducido a numerosos conflictos. Muchas comunidades locales se oponen a la producción de gas de esquisto, principalmente debido al método de extracción altamente contaminante: fracking, que puede causar la contaminación de los mantos freáticos. Un informe del Congreso de Estados Unidos señala, que han sido descubiertos grandes yacimientos de gas en los estados del norte de México, que se encuentran en la frontera con Estados Unidos, una región que especialmente en los últimos años ha padecido la violencia de los carteles de la droga y de las fuerzas de seguridad. Los conflictos con las comunidades locales sobre el acceso a la tierra y su resistencia contra la fractura hidráulica podrían “ahuyentar a posibles inversores”, indica el informe del Congreso.<sup>93</sup>

Estas disputas han sido durante mucho tiempo una realidad y ocurren en muchos ejidos, aquellas organi-

88 CECCAM 2015: Conservación oficial y extractivismo en México, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, Octubre 2015

89 Jense, Alke, 2011: Hundert Jahre Vergeblichkeit, Lateinamerika Nachrichten, Nummer 447/448, September/Oktober 2011

90 Ver: LEY DE HIDROCARBUROS, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, Art. 96, así como: LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, Art. 72

91 Gómez Godoy, Claudia, 2014: Implicaciones de la Reforma Energética en la Propiedad Social, La Jornada de Oriente, 07 de octubre 2014: <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2014/10/07/implicaciones-de-la-reforma-energetica-en-la-propiedad-social/>

92 Ibid

93 CRS 2015: Mexico's Oil and Gas Sector: Reform Efforts, and Implications for the United States: Congressional Research Service, 28 September 2015, S. 12

zaciones locales para el aprovechamiento comunal de la tierra creadas después de la revolución, a quienes el presidente Cárdenas entregó cerca de 20 millones de hectáreas (véase el recuadro).

En el estado de Coahuila por ejemplo, se quejan comunidades ejidales de las empresas de gas porque las presionan para vender sus tierras y contaminan sus fuentes de agua a través de la fractura hidráulica. Los afectados que se han opuesto a ellas corren considerables riesgos, que pueden ser potencialmente mortales. “Tenemos un problema muy grande en Coahuila, la inseguridad”, dijo Francisco Castillo, un representante de los ejidos locales. “Tenemos miedo a las represalias, tenemos hijos.”<sup>94</sup>

El gobierno mexicano, sin embargo, hace especialmente suyas las preocupaciones de los inversores potenciales, quienes podrían ser disuadidos por la inseguridad. Para calmar sus miedos crearon, junto a la reforma energética, una nueva fuerza policial de 5,000 efectivos: la Gendarmería Nacional. Según declaraciones de Luis Videgaray, el actual ministro de asuntos exteriores en México, “uno de los objetivos fundamentales al crearse la Gendarmería dentro de la policía federal es precisamente su despliegue en zonas de actividad económica, y sin lugar a duda en los casos donde sea necesario en la industria energética”.<sup>95</sup>

Organizaciones de la sociedad civil fueron alertadas y emitieron una declaración conjunta en la que advirtieron contra el uso de la Gendarmería para defender los intereses de los inversionistas. El riesgo radica en el hecho de que la nueva fuerza policial sea mal utilizada para reprimir a protestas sociales legítimas contra la industria del petróleo y el gas.<sup>96</sup>

## Capítulo energético: regulación de precios en peligro

Las exigencias de la UE en las negociaciones con México se dirigen, no sólo a facilitar el acceso a los mercados en el sector energético sino también a hacer irreversible la alcanzada liberalización. La UE presentó una propuesta de capítulo sobre energía y materias

## Parques eólicos: derechos indígenas bajo presión

Las energías renovables no están exentas de conflictos por la tierra, algo que han demostrado los violentos enfrentamientos alrededor de los 40 parques eólicos construidos durante los últimos años en México. Una parte importante de ellos fue construida en el Istmo de Tehuantepec, estado de Oaxaca, otros más están ya planeados. Siemens y otras empresas fueron objeto de críticas debido a que no respetaron los derechos territoriales de las comunidades indígenas en la construcción de parques eólicos.<sup>97</sup>

En muchos casos no se realizaron consultas previas a las partes afectadas, como lo prescribe el Convenio 169 sobre derechos indígenas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Éste requiere el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas sobre todas las medidas que estén planeadas a ejecutarse en sus territorios. Una consulta oficial sobre un parque eólico que estaba planeado fue celebrada por primera vez en noviembre de 2014 a junio de 2015, pero según organizaciones de derechos humanos no cumplió los requisitos del Convenio 169 de la OIT.<sup>98</sup>

En la Asamblea Anual de Siemens en 2015, la Asociación de Accionistas Críticos presentó una moción que exigía reprobación la gestión de la junta directiva, debido a las negligencias en México. De acuerdo con ello, desde 2010 Siemens ha participado en la construcción e instalación eléctrica de varios proyectos de energía eólica en el Istmo de Tehuantepec. Sin embargo, los proyectos se han “implementado sin la participación adecuada de la población”. Las consultas han mostrado “deficiencias significativas” y por lo tanto contradicen las disposiciones del Convenio 169 de la OIT.<sup>99</sup>

Por medio de la anhelada fusión con la empresa española Gamesa, la cartera de proyectos polémicos de Siemens continuará creciendo, dado que Gamesa está involucrada en varios parques eólicos de la región como proveedor u operador, donde ya han ocurrido conflictos similares.<sup>100</sup>



Personas protestan en Juchitán contra parques eólicos y exploración de gas | Foto: prodesc

94 Borbolla, Manuel Hernández, 2016: Comunidades resienten primeros efectos del ‘fracking’ in Mexico, The Huffington Post, 5.10.2016: <http://www.huffingtonpost.com.mx/2016/10/05/comunidades-resienten-primeros-efectos-del-fracking-en-mexico/>

95 El Financiero 2014: Hechos como los de Iguala pueden afectar inversiones extranjeras, alerta Videgaray, 11/11/2014: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/hechos-como-los-de-iguala-pueden-afectar-inversiones-extranjeras-alerta-videgaray.html>

96 Fundar et al., 2014: La Gendarmería debe proteger los derechos de las personas y no los intereses empresariales, 22 de octubre 2014: <http://www.greenpeace.org/mexico/es/Noticias/2014/Octubre/La-Gendarmeria-debe-protoger-los-derechos-de-las-personas-y-no-los-intereses-empresariales/>

97 Lehmann, Rosa, 2015: Wind oder Würde: Menschenrechtsverletzungen durch Windparks im Isthmus von Tehuantepec, in: ILA, Nr. 383, March 2015, S. 21–24

98 <http://www.proceso.com.mx/471141/parques-eolicos-agravan-violaciones-a-los-dh-denuncian-indigenas-ante-relator-la-onu>

99 Der Gegenantrag nennt fünf Projekte, an denen Siemens in Oaxaca beteiligt war: Bii Stinu, Santo Domingo und Oaxaca I, II und III. Siehe: Dachverband Kritischer Aktionäre und Aktionärinnen: Gegenanträge zur Hauptversammlung der Siemens AG am 27. Januar 2015: [http://www.kritischeaktionaeere.de/fileadmin/Dokumente/Gegenantraege\\_2015/KA-Gegenantraege\\_Siemens\\_HV\\_2015.pdf](http://www.kritischeaktionaeere.de/fileadmin/Dokumente/Gegenantraege_2015/KA-Gegenantraege_Siemens_HV_2015.pdf)

100 Tehuantepec: sigue la represión e inauguración de La Venta III: <http://iberrola.blogspot.de/2012/11/tehuantepec-sigue-la-represion-e.html?m=1>

primas, que retoma reglamentos específicos de la reforma energética y al mismo tiempo busca eliminar las barreras restantes a la inversión.

Según esta propuesta, ninguna de las partes debe “legitimar o mantener un monopolio de importación o exportación”.<sup>101</sup> PEMEX, sin embargo, mantuvo antes de la reforma energética el monopolio de la importación y exportación de petróleo crudo y sus derivados. Esto ahora se suprime con algunas excepciones. De este modo, la reforma faculta al Ministerio de Energía para conceder a cadenas de gasolineras privadas permisos para la importación de gasolina y diesel.<sup>102</sup>

Otra cláusula requiere que los permisos para la exploración y producción de petróleo y gas deban otorgarse a través de un “proceso de subasta pública”, en el que puedan participar los interesados potenciales de ambas partes del Acuerdo Comercial.<sup>103</sup> Si el promocionado capítulo de la UE entra en vigor, ya no podrían reservarse estos permisos para las empresas mexicanas. De este modo, serían establecidas de manera vinculante, en el derecho internacional, las subastas públicas que se llevaron a cabo por primera vez en el año 2016.

Uno de los puntos más críticos de las exigencias de la UE se refiere a la regulación de los precios de combustibles y electricidad. En principio, el artículo 1 del capítulo sobre energía de la UE permite la intervención del Estado solamente, “si son necesarios para [lograr] objetivos públicos legítimos”. Además, indica el artículo 5, que las regulaciones de precios en el mercado nacional sólo son permitidas, si los socios previamente decretaron obligaciones de interés público que: a) sean bien definidas, transparentes y proporcionales, y b) únicamente sean temporales. Por otra parte, los métodos de cálculo de los controles de precios deben ser publicados antes de su introducción para que los inversionistas extranjeros cuenten con posibilidades de apelación.<sup>104</sup>

También con estas regulaciones, los futuros gobiernos de México se atarían significativamente las manos. Como parte de la reforma energética, el gobierno actual ya decidió eliminar gradualmente la anterior práctica de control de precios para la gasolina a partir de enero 2017. Esto condujo a principios del 2017 a un aumento del 20 por ciento en el precio, fenómeno po-

pularmente llamado “gasolinazo”, que provocó protestas masivas en todo el país. Tales aumentos de precios son dolorosos para la población, ya que tienen que destinar un mayor porcentaje de sus ingresos al consumo de combustible que los ciudadanos de los países ricos. En comparación con los alemanes, los mexicanos destinan tres o cuatro veces mayor porcentaje de su ingreso para la gasolina.<sup>105</sup>

A esto se añade que los aumentos de precios impulsan la inflación general, aumentan los costos de transporte y trastocan los precios de los alimentos, que son determinados en gran medida por el nivel de precios de la energía. El 53 por ciento de los mexicanos, según el Banco Mundial, son pobres;<sup>106</sup> ellos gastan en promedio 65 por ciento de sus ingresos en alimentos.<sup>107</sup> Incluso las pequeñas fluctuaciones de precios tienen un impacto inmediato para ellos.

### Previsiones sociales: ¿Por qué las tarifas sociales se interponen en el camino del gas de esquisto?

Aún más sensibles son los requisitos del capítulo sobre energía de la UE para la regulación de precios de la electricidad. Esto tiene que ver con un diseño completamente diferente, por ejemplo en comparación con Alemania, en la estructura de tarifas de la empresa estatal de electricidad CFE (Comisión Federal de Electricidad). La empresa monopólica concede a los hogares y a los pequeños negocios agrícolas tarifas más baratas que a los clientes comerciales e industriales -muy diferentes de las tarifas eléctricas alemanas, donde los hogares subvencionan a los clientes industriales-. La práctica de subvención cruzada en México, sin embargo, no es suficiente para cubrir los costos adicionales de la CFE, por lo que el Estado debe subsidiar las tarifas sociales.<sup>108</sup>

Que los clientes industriales en México subvencionen a los hogares a través de sus tarifas eléctricas, ha sido una espina en el ojo de los grupos de lobby de la industria y de las instituciones financieras internacionales. Aún más decepcionados estaban porque la reforma energética no suprimió las tarifas de los hogares subvencionados. Al igual que expiró la regulación de

101 Europäische Union 2016: EU-Mexico Free Trade Agreement, EU TEXTUAL PROPOSAL, Energy and Raw Materials, EU proposal, November 2016, Article 3, Export and Import monopolisation.

102 Jones Day 2016: End of Pemex's Downstream Monopoly in Mexico, March 2016.

103 Europäische Union 2016: EU-Mexico Free Trade Agreement, EU TEXTUAL PROPOSAL, Energy and Raw Materials, EU proposal, November 2016, Article 6: Access to exploration and production of energy goods

104 A.a.O., Article 1: Principles, und Article 5: Domestic Pricing

105 Aguilera, Rodrigo, 2017: The absurd logic behind Mexico's gasoline price hike, Huffington Post, 16/01/2017: [http://www.huffingtonpost.com/rodrigo-aguilera/the-absurd-logic-behind-m\\_b\\_14197100.html](http://www.huffingtonpost.com/rodrigo-aguilera/the-absurd-logic-behind-m_b_14197100.html)

106 <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC?locations=MX>

107 Labeaga, José M., et al, 2016: Energy Tax Reform and Poverty Alleviation in Mexico: A Demand System Approach, Economics for Energy, WP 04/2016

108 Di Bella, Gabriel, et al., 2015: Energy Subsidies in Latin America and the Caribbean: Stocktaking and Policy Challenges, IMF Working Paper, WP/15/30, February 2015, S. 60



precios en la gasolina, pretendidamente esto debería de suceder en los precios de la electricidad. El Fondo Monetario Internacional, por ejemplo, recomienda en su última evaluación sobre México a finales de 2016, que el país podría utilizar el actual período de precios bajos del petróleo, “para eliminar las subvenciones eléctricas”.<sup>109</sup>

También la agencia de calificación estadounidense Fitch criticó las tarifas sociales de la CFE, debido a que ello reduce puntos en la solvencia crediticia de la empresa estatal. Por medio de las tarifas sociales la CFE está expuesta a “riesgos regulatorios e interferencia política”, lo que podría poner en peligro la recuperación de sus costos.<sup>110</sup>

Mediante la abolición de las tarifas sociales subvencionadas, la industria espera una reducción en sus tarifas eléctricas. Asociaciones económicas refieren en este contexto que los precios de la electricidad para los clientes industriales en los EE UU son significativamente inferiores a los de México gracias a la utilización del gas de esquisto, en cuya mezcla se utilizan proporciones aún más elevadas del costoso petróleo.<sup>111</sup>

El FMI retoma los intereses de la industria y señala que la reforma energética puede contribuir a llevar los precios de la electricidad en México a niveles de Estados Unidos. Según ello, la reforma hace posible utilizar gas de esquisto para generar electricidad, ya sea importado desde los Estados Unidos o extraído en México. Si se operaran también las redes de transporte y distribución por medio empresas privadas “esto significaría una reducción en los precios de la electricidad del 50 por ciento para la industria manufacturera”, escribió el FMI.<sup>112</sup>

Los expertos del FMI han encontrado también, que industrias en México se beneficiarían presumiblemente con el cambio al gas de fractura hidráulica: “entre los diversos subsectores de la industria manufacturera, encontramos los mayores efectos en la industria del metal, de maquinaria y de equipamiento, incluida la industria automotriz orientada a la exportación”.<sup>113</sup> Beneficiaria especial de la reforma energética, de la transición hacia el gas de esquisto y de la abolición de las tarifas sociales; es la industria automotriz de exportación, a la que en México pertenecen empresas como VW, Audi, y Daimler (véase capítulo 7).

## Tarifas de suministro: el temor de los reguladores

Las pretendidas normas de la UE para el Acuerdo Global modernizado, en materia de política de precios, afectan finalmente el extremadamente sensible tema de las tarifas de suministro, que ha conducido ya a numerosos procesos de arbitraje en inversión. El artículo 7 del borrador de la UE, para del capítulo sobre energía, requiere abrir el acceso a las redes de transmisión y distribución de gas y electricidad, fundamentalmente a las empresas de los socios de Acuerdo. Además, los gobiernos deben garantizar un “acceso a la red basado en costos reales” así como garantizar una “no discriminación con respecto a los tipos de energía”.<sup>114</sup>

A estos requisitos se suman también algunos del previsto capítulo de inversión, que obligan a los gobiernos a cumplir con las “expectativas legítimas” de los inversores a un entorno regulatorio estable, así como con todas las obligaciones contractuales (véase el capítulo 5). Para las muchas empresas europeas que invierten en la generación de electricidad en México (p.ej. Iberdrola, ENEL, EDF, Siemens), estas exigencias de la UE son particularmente significativas, ya que ellas necesitan un acceso permanente e ilimitado a las redes de transmisión y distribución.

Las exigencias de la UE reducen sobre todo el margen de acción de las autoridades reguladoras mexicanas para el sector energético. Si efectúa los cambios en las tarifas de suministro, y los generadores de electricidad europeos no los consideran como “basados en costos”, cometería potencialmente una violación del tratado bajo el nuevo Acuerdo Global. Si por ejemplo, aumentan las tarifas de suministro, las empresas europeas pueden combatir esta medida porque pone en cuestión su orientación “basada en costos”. En caso de disputa, se examinaría como parte del Acuerdo comercial, si el aumento de las tarifas no representa una sobre-compensación de costos a la operadora estatal de la red de transmisión CFE.

Otro escenario surge si el gobierno mexicano decide promover la energía renovable y esto permite un acceso más económico a la red nacional de transmisión, que el ofrecido por la electricidad procedente de fuentes fósiles. En este caso, se reducirían las posibilidades de venta de los generadores de combustibles fósiles. Para combatir esta medida, los operadores de

109 IMF 2016: Mexico 2016 Article IV Consultation, IMF Country Report No. 16/359, November 2016, pp. 2 y 14

110 Fitch Ratings 2016: Fitch rates Comision Federal de Electricidad's USD1B note issuance 'BBB+', 4/10/2016: <https://www.fitchratings.com/site/pr/1012627>

111 Meyer, Gregory/Webber, Jude, 2016: US shale gas producers bet Mexico is next bonanza, Financial Times, 25/04/2016. También: Business Wire 2016: Fitch: US Shale Gas Access May Lower Mexican Electricity Burden, 5/07/2016: <http://www.businesswire.com/news/home/20160705005721/en/Fitch-Shale-Gas-Access-Mexican-Electricity-Burden>

112 Alvarez, Jorge/Valencia, Fabián, 2015: Made in Mexico: Energy Reform and Manufacturing Growth, International Monetary Fund, IMF Working Paper WP/15/45, p. 13

113 Ibid. p. 4

114 Europäische Union 2016: EU-Mexico Free Trade Agreement, EU TEXTUAL PROPOSAL, Energy and Raw Materials, EU proposal, November 2016, Article 7, Third-party access to energy transport infrastructure.

plantas de petróleo, gas o carbón podrían reclamar una violación de la cláusula del Acuerdo que exige una “no-discriminación con respecto a los tipos de energía”.

Si el gobierno mexicano, a pesar de la posible resistencia de los generadores de energía fósil, decide otorgar un acceso subvencionado a la red de transmisión para la energía renovable, también habría riesgos. Pues si el gobierno tuviera que eliminar nuevamente estas subvenciones por razones de costos, las empresas de energía eólica o solar podrían reclamar un incumplimiento de sus “expectativas legítimas” a un entorno de negocios estable.

Estos riesgos son muy reales, puesto que los cambios en las tarifas de suministro ya condujeron a numerosas demandas en tribunales internacionales de inversión. Como consecuencia de la crisis financiera internacional y de los rescates bancarios, el déficit presupuestario aumentó en muchos países, varios gobiernos se vieron obligados a efectuar recortes en las ya muy generosamente subvencionadas tarifas de suministro para la energía solar o eólica. Esto fue el caso en España, Italia y la República Checa. Pero en los tres países, las empresas de energía transnacionales

e inversionistas se resistieron contra esta pérdida de ingresos y se presentaron ante tribunales de arbitraje internacional.<sup>115</sup>

Tales medidas implican grandes riesgos para los gobiernos afectados, ya que el cambio en las tarifas de suministro, por lo general, no sólo involucra a una empresa sino a varias. Contra España, por ejemplo, cerca de 22 compañías presentaron siete demandas en contra de los recortes a las subvenciones en generación y suministro de energía solar. La mayoría de los litigantes son especuladores financieros, como fondos de inversión y de pensiones, que querían beneficiarse del auge en energía solar artificialmente creado por créditos baratos y subsidios.<sup>116</sup>

### Afilan cuchillos: cómo los consultores de negocios buscan puntos de ataque

Empresas consultoras ya analizan activamente qué disposiciones de la reforma energética están en conflicto con las obligaciones comerciales de México y pudieran permitir demandas de arbitraje en inversión. La empresa de consultoría transnacional Ernst & Young (EY), por ejemplo, presenta a sus clientes las posibilidades para demandar a México con base en sus obligaciones en el TLCAN.

En un informe a sus clientes Ernst & Young constata que en la reforma energética México aún conserva la posibilidad de prescribir ciertos requisitos de desempeño a los inversores, por ejemplo, a utilizar porcentajes mínimos de productos locales, contratar trabajadores locales o posibilitar transferencia de tecnología. En el TLCAN, sin embargo, México sólo protegió regulaciones legales “existentes” que ya permitían este tipo de requisitos de desempeño, pero no futuros cambios del marco legal.<sup>117</sup>

Precisamente ocurrieron estos cambios ahora. Para su reforma energética el gobierno mexicano ha establecido más de 10 nuevas leyes y reglamentos y modificado 12 leyes federales, incluyendo la Constitución. Debido a este cambio en el marco legal, las reservas mexicanas del TLCAN se han tornado inválidas, puesto que ahora la prohibición fundamental del TLCAN en requisitos de desempeño “vale para todas las inversiones extran-

geras en el sector de petróleo y gas”, señaló Ernst & Young.<sup>118</sup> De hecho, las reservas de requisitos de rendimiento se encuentran en el Anexo I de la lista de compromisos mexicanos en el TLCAN, las cuales exclusivamente afectan a la regulación existente, no así a sus futuras modificaciones.<sup>119</sup>

Ciertamente, consultores y bufetes de abogados examinarán las nuevas posibilidades de demanda que les dará el Acuerdo UE-México. Las controversias como el actual conflicto de aranceles entre México y la industria solar estarían predestinadas a ello. El año pasado, las empresas de energía solar coaligadas en la Asociación ASOLMEX presentaron una demanda ante un tribunal mexicano, para revocar los aranceles del 15 por ciento sobre las importaciones de módulos solares introducidos por México en 2015.<sup>120</sup>

A la asociación pertenecen numerosas empresas transnacionales de Europa, como EDF, ENEL, Engie, ABB, Acciona y la alemana BayWa. Si estas empresas consideraran presentar en el futuro demandas de inversión internacional bajo el Acuerdo UE-México, podrían probablemente contar también con el apoyo de Ernst & Young, puesto que la empresa de consultoría es también miembro de ASOLMEX.<sup>121</sup>

115 Jha, Vyoma, 2012: Trends in Investor Claims Over Feed-in Tariffs for Renewable Energy, International Institute for Sustainable Development, Investment Treaty News, 19 July 2012

116 Olivet, Cecilia/Eberhardt, Pia, 2014: Profiting from Crisis: How corporations and lawyers are scavenging profits from Europe's crisis countries, TNI/CEO, Amsterdam/Brussels, March 2014

117 Ernst & Young 2015: Mexico's Energy Reform: NAFTA implications, in: TradeWatch, Volume 14 Issue 3, EY Global Trade Quarterly Update, September 2015: pp. 12-15

118 Ibid. p.14

119 Ver: NAFTA, Art. 1108: Reservations and Exceptions, sowie Mexiko's Verpflichtungsliste: NAFTA, Annex I: Schedule of Mexico, p.I-M-3: <https://www.nafta-sec-alena.org/Portals/0/Documents/en/Schedule%20of%20Mexico.pdf>

120 [http://diario.mx/Economia/2016-08-11\\_32f676ff/van-a-tribunales-para-quitar-arancel-a-paneles-solares/](http://diario.mx/Economia/2016-08-11_32f676ff/van-a-tribunales-para-quitar-arancel-a-paneles-solares/)

121 Ver sitio web de ASOLMEX: Asociación Mexicana de Energía Solar Fotovoltaica: <http://www.asolmex.org/asociados.php>



Las maquilas: un paraíso para los inversionistas, no así para los trabajadores | Foto: Daniel Lobo (© BY 2.0)

## 7 Cadenas de generación de valor: explotación en la industria de exportación

Gracias a la vecindad con los EE.UU. y al TLCAN, México se ha convertido en un centro de producción extremadamente atractivo para las empresas europeas, especialmente de la industria automotriz y electrónica. Sin embargo, México se encuentra hasta ahora en los más bajos niveles de la pirámide de generación de valor global, puesto que los términos de la relación de intercambio (Terms of Trade) del país están estancados desde hace décadas. El Acuerdo Comercial modernizado pondrá a México considerables obstáculos para corregir las deficiencias de la estrategia basada en empresas de exportación (maquiladoras). Las siguientes páginas documentan las violaciones frecuentes de los derechos sociales, entre las cuales están aquellas que padecen quienes se encuentran integrados en las cadenas europeas de generación de valor, incluido el sector líder de la industria automotriz. Si el Acuerdo Comercial continúa con el hasta ahora sumamente deficitario enfoque europeo respecto a los derechos laborales, no será capaz de contribuir a la eliminación de estas irregularidades.

### La generalización del sistema de maquiladoras

Desde que en 1982 México entró en la crisis de la deuda y debió implementar varios programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional; se

produjo un cambio profundo en la política económica del país. A los elementos de esta nueva política pertenecieron la lucha contra la inflación por medio de recortes presupuestarios, la privatización de las empresas estatales, la liberalización del comercio y la inversión, así como la liberación de los flujos de capital. Desde entonces, México se ha volcado a una estrategia de desarrollo fuertemente orientada a la exportación. Dentro de los componentes de dicha estrategia se encuentra reducir la dependencia de los ingresos altamente volátiles de las exportaciones de petróleo. En cuyo lugar figuraría la exportación de productos industriales, principalmente destinados al mercado estadounidense.<sup>122</sup>

Para lograr este objetivo, desde 1982 los gobiernos mexicanos han promovido la inversión extranjera directa en la industria manufacturera, especialmente en el sector automotriz, así como en la industria electrónica y de computación. Su estrategia ha sido muy exitosa. La participación de las exportaciones de petróleo en las exportaciones totales, que a principios de la década de 1980 todavía alcanzaron entre el 60 y el 80 por ciento, se redujo a mediados de la década de 1990 a cerca de diez por ciento, y en la actualidad es considerablemente menor. Muy diferente, en cambio, se desarrollaron las exportaciones de productos industriales, que desde la crisis de la deuda registraron un rápido crecimiento. Ya a principios de 1990 alcanzaron una participación de aproximadamente el 80

122 Ver: Moreno-Brid/Juan Carlos, et al., 2005: Industrialization and Economic Growth in Mexico after NAFTA: The Road Travelled, in: Development and Change 36(6), pp. 1095–1119, Institute of Social Studies 2005

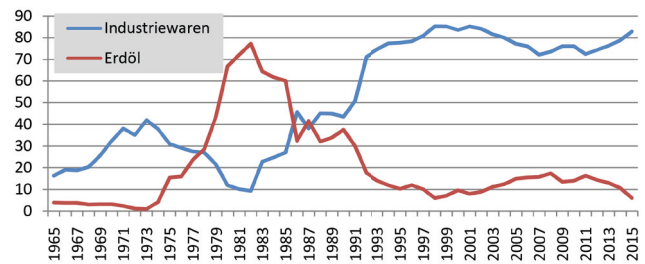
por ciento en las exportaciones totales de México -una cifra en torno a la cual fluctúan hasta ahora sólo con ligeras variaciones- (véase gráfica No. 8).

De este modo, México se desarrolló casi exclusivamente en una plataforma de producción orientada a la exportación de las corporaciones transnacionales, que las empresas automotrices, electrónicas y textiles establecieron para aprovechar el bajo nivel de salarios en el país. Las diferencias salariales entre el principal mercado de ventas, Estados Unidos, y México son sorprendentes. Ambos son países de la OCDE, pero en el marco de esta organización los salarios mexicanos están por mucho en el escalón más bajo. Los salarios anuales promedio pagados en México representan sólo una cuarta parte de los salarios promedio pagados en EE UU y un tercera parte de los pagados en Alemania (véase el gráfica No. 9).

A esto se suma, que el nivel salarial de México, en comparación con otros países, se ha reducido significativamente. El Financial Times señaló en un titular el año pasado: "¿Está buscando mano de obra barata? Vaya a México, no a China".<sup>123</sup> De hecho, según analistas, en promedio los salarios por hora en México son 42 por ciento más bajos que aquellos en China. Mientras que de 2005 a 2016 los salarios por hora en China aumentaron de 1.50 a 3.30 dólares estadounidenses, en México descendieron de 2 a 1.80 dólares estadounidenses. Esta discrepancia se observa también en el sector manufacturero. Aquí los salarios por hora en China se triplicaron de 1.20 a 3.60 dólares, mientras que en México cayeron de 2.20 a 2.10 dólares estadounidenses.<sup>124</sup>

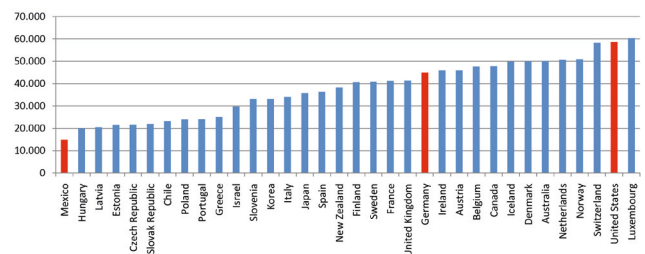
Las diferencias demográficas favorecen la brecha salarial. Comparado con el envejecimiento de la población en los países occidentales o incluso con China, México presenta un creciente ejército de jóvenes que presiona al mercado laboral. La empresa consultora D + I estima que los bajos salarios de México "todavía podrían continuar durante la próxima década, debido al crecimiento de la población en edad laboral".<sup>125</sup> Además de ello, sólo una minoría de la población económicamente activa dispone de empleo formal. Alrededor del 60 por ciento de las personas en edad laboral tiene que salir adelante en la economía informal.<sup>126</sup> La competencia también garantiza que los salarios permanezcan bajos en las empresas de exportación.

Gráfica 8: Las exportaciones de productos industriales y petróleo (porcentaje del total de exportaciones).



Fuente: Banco Mundial 2017

Gráfica 9: Salario promedio anual en los países de la OCDE durante 2015 en US\$, a precios constantes, paridades de poder adquisitivo.



Fuente: OCDE 2017

Pero los inversionistas extranjeros fueron atraídos no sólo por los bajos salarios y la proximidad a los EE.UU., sino también por los muy generosos beneficios que les otorga el gobierno mexicano desde hace décadas. Un papel central en ello lo juega el programa de maquiladoras introducido en 1965, que promovió el establecimiento de empresas de exportación a lo largo de la frontera con Estados Unidos. A las plantas de ensamblaje (maquiladoras) establecidas por las compañías multinacionales les otorgan exención de aranceles en importaciones, así como exención del IVA en sus exportaciones. Las maquiladoras requieren grandes cantidades de insumos importados, que fueron ensamblados inicialmente en las zonas económicas especiales alrededor de ciudades del norte como Tijuana, Ciudad Juárez y Matamoros. Más tarde entraron también en los estados del centro y sur de México.<sup>127</sup>

Con el fin de no perjudicar a las empresas mexicanas en el mercado nacional, en los primeros años, las maquiladoras debían exportar su producción por completo. Este requisito, sin embargo, fue relajado poco a

123 Yuk, Pan Kwan, 2016: Want cheap labour? Head to Mexico, not China, Financial Times, 14/01/2016: <https://www.ft.com/content/bd-dc8121-a7a0-3788-a74c-cd2b49cd3230>  
 124 Fact International 2017: Chinese wages no higher than in Brazil, Argentina and Mexico, 27/02/2017: <http://fact.international/2017/02/chinese-wages-now-higher-than-in-brazil-argentina-and-mexico/>  
 125 D+I 2015: European Union – Mexico: working together to face global challenges, Special Report, D+I Developing Ideas, Llorente & Cuenca, Madrid, Junio 2015, p. 14  
 126 International Labour Organisation 2014: Informal Employment in Mexico: Current situation, policies and challenges, Programme for the Promotion of Formalization of in Latin America and the Caribbean (FORLAC), ILO, Geneva, 2014  
 127 Gómez Vega, Carmen, 2004: El desarrollo de la industria maquila en México, en: Problemas del Desarrollo, Vol. 35, Número 138, Julio-Septiembre, 2004, pp. 57-83

poco en la década de 1980, para que las empresas de exportación pudieran colocar mayores cantidades de sus productos en el mercado interno mexicano. En el TLCAN fue finalmente acordado, que este requisito sería eliminado en su totalidad en 2001.<sup>128</sup>

En 2006, el gobierno mexicano decidió fusionar el Programa-Maquiladora, hecho a la medida de las corporaciones transnacionales, con un programa de fomento a las exportaciones para empresas mexicanas, localizadas principalmente en los estados del centro y sur. El programa creado a partir de esta fusión -IMMEX (Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación)- generaliza las ventajas arancelarias y fiscales del Programa-Maquiladora, por lo que ahora son accesibles a todas las empresas exportadoras en México. El umbral para beneficiarse de las preferencias IMMEX es extremadamente bajo. Es suficiente con que las empresas exporten anualmente sólo el 10 por ciento de su producción o bien exporten productos por valor de al menos US \$ 500,000. De acuerdo con datos del Ministerio de Economía en México, las empresas que se benefician del programa IMMEX son responsables del 85 por ciento de las exportaciones manufactureras desde México.<sup>129</sup>

Los generosos beneficios para las maquiladoras significan una pérdida de ingresos para el presupuesto del Estado mexicano. Esto es muy problemático porque México no sólo ocupa el último lugar en materia de salarios promedio entre los países de la OCDE, sino también en ingresos fiscales. Mientras que los ingresos fiscales recibidos por Estados miembros de la OCDE en 2015 ascendieron a un promedio de 34 por ciento del producto interno bruto, en México éstos representan sólo el 17 por ciento.<sup>130</sup> La pérdida de ingresos en México, para el beneficio de la industria de exportación transnacional, ocurre a expensas de los fondos que podrían destinarse a servicios públicos y programas sociales.

## Creación de valor estancada: la industria automotriz

La industria automotriz es el beneficiario más importante del programa IMMEX. De las 5,000 empresas de la industria manufacturera que forman parte de IM-

MEX, 900 se dedican a la producción de piezas de automóviles. Respectivamente cerca de 500 empresas generan productos de plástico o de metal; además 350 empresas están activas en la industria electrónica y del vestido. La mayoría de los aproximadamente 2.5 millones de empleados que trabajan en las empresas IMMEX corresponden a los proveedores de la industria automotriz. Cerca de 850,000 personas trabajan en las fábricas de piezas de automóviles. Sin embargo, 180,000 de ellos no están directamente contratados en estas empresas, sino subcontratados.<sup>131</sup>

Muchas empresas europeas del sector automotriz establecieron oficinas en México para abastecer al mercado estadounidense y aprovechar las ventajas salariales. La industria automotriz mexicana está estrechamente integrada en las cadenas de generación de valor de las empresas transnacionales en Europa y Estados Unidos. Proveniente de la Unión Europea se encuentran grandes fabricantes como Volkswagen y Fiat Chrysler, junto con proveedores transnacionales como Continental y Bosch (véase la tabla No. 1).

En términos generales, aproximadamente el 90 por ciento de la producción de automóviles y piezas automotrices en México van a los EE.UU. o Canadá. Dado que México también suministra a otros países, resulta claro que el mercado interno mexicano tiene poco significado para las empresas transnacionales.

Tabla 1: Empresas europeas en la industria automotriz mexicana

empresa	sede principal	empleados
Continental	Alemania	18,800
Volkswagen	Alemania	16,500
Robert Bosch	Alemania	12,300
Autoliv	Suecia	11,550
Fiat Chrysler	Países Bajos	11,000
Valeo	Francia	8,500
Daimler	Alemania	7,400
Audi	Alemania	3,300 <sup>132</sup>
Volvo	Suecia	1,300 <sup>133</sup>
Scania	Suecia	600 <sup>134</sup>

Fuente: basado en ProMéxico 2016<sup>135</sup>

128 Buitelaar, Rudolf M./Padilla, Ramón/Urrutia, Ruth, 1999: Industria maquiladora y cambio técnico, en: Revista de la CEPAL, 67, pp. 133-152, April 1999

129 Secretaría de Economía: IMMEX – Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicio de Exportación: <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/immex>

130 OECD 2016: Revenue Statistics 2016 – Mexico, OECD Revenue Statistics 2016, Centre for Tax Policy and Administration

131 INEGI 2017: Indicadores De Establecimientos Con Programa IMMEX, Cifras durante Octubre de 2016, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 13. Enero 2017

132 <http://www.audi.com/corporate/de/unternehmen/produktionsstandorte/audi-produktion-weltweit/san-jose-chiapa.html>

133 <http://www.automotores-rev.com/celebra-volvo-buses-15-anos-en-mexico-reconociendo-81-trabajadores-por-antiguedad-laboral/>

134 <http://eleconomista.com.mx/estados/queretaro/2015/10/13/scania-creceria-ramo-camiones-transporte>

135 ProMéxico 2016: The Mexican Automotive Industry: Current Situation, Challenges and Opportunities, Mexico City, October 2016

Éstos dominan también la industria de proveedores. El 72 por ciento de los empleados en la industria de proveedores automotrices trabajan en empresas que son controladas por el capital transnacional.<sup>136</sup>

Mientras tanto, la estrategia de exportación mexicana es valorada críticamente por algunas organizaciones internacionales. La UNCTAD, por ejemplo, muestra que la industria automotriz mexicana, en comparación con Brasil, ha desarrollado vínculos muy débiles con las empresas nacionales. De hecho, la industria automotriz mexicana es en gran medida dependiente de las importaciones, algo que se refleja en la muy alta participación extranjera en la generación de valor de sus exportaciones.

Según diversas estimaciones, hasta tres cuartas partes de las exportaciones mexicanas de automóviles y piezas de automóviles se conforman a partir de componentes fabricados en el extranjero - sobre todo en los EE.UU., pero también en Europa.<sup>137</sup> De acuerdo con la UNCTAD, la estrategia de los gobiernos mexicanos está basada “en bajos costos laborales como factor decisivo para la competitividad y la integración en las cadenas globales de generación de valor”.<sup>138</sup>

La industria automotriz mexicana sólo ha sido capaz de integrarse a los niveles inferiores de la pirámide de generación de valor de las cadenas de suministro global. La mayor proporción de generación de valor corresponde a las empresas transnacionales de Europa y Estados Unidos. El investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, Enrique Dussel Peters, hace especialmente responsable de esta situación a las “características perversas” del programa IMMEX. La fuertemente promovida importación de componentes impide que en México se lleve a cabo una mayor proporción de actividades ricas en generación de valor, en el campo de la investigación, diseño y desarrollo de nuevos productos y procesos.<sup>139</sup>

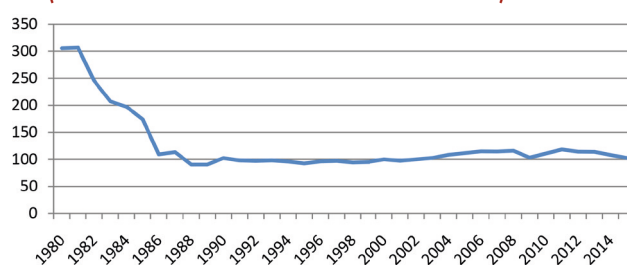
Lo que Dussel Peters menciona, es un fenómeno típico de la falta de “actualización” (Upgrading) para muchos países en vías de desarrollo y emergentes, es decir, un ascenso poco exitoso en la jerarquía de las cadenas de generación de valor globales. Estudios recientes muestran que la falta de actualización no sólo crea exportadores de materias primas, sino también exportadores de productos industriales como México.

Las exportaciones de bienes industriales de los países en desarrollo y emergentes obtienen frecuentemente precios más bajos que los de países desarrollados, ya que regularmente contienen una gran proporción de mano de obra de baja calificación y bajos niveles de tecnología moderna.<sup>140</sup>

Este fenómeno se manifiesta muy claramente en las relaciones de intercambio de México, en inglés llamadas “Terms of Trade”. Con este indicador se pueden observar cambios en la composición, en términos de valor, de la gama de las exportaciones de un país. Los índices Terms of Trade miden la relación de intercambio entre las importaciones y exportaciones de un país. Un aumento en los Terms of Trade indica que el valor de una unidad de exportación ha crecido en comparación con una unidad de importación. En este caso, las exportaciones de un país han experimentado un aumento en la generación de valor frente a las importaciones. Una mirada a la relación de intercambio de México muestra que el cambio iniciado en la década de 1980 hacia las exportaciones de bienes industriales, que hoy corresponden al 80 por ciento de las exportaciones totales, hasta ahora no ha traído consigo ninguna mejora en las relaciones de intercambio. Desde mediados de la década de 1980, los Terms of Trade mexicanos están estancados (véase gráfica No.10).<sup>141</sup>

México no es, en este sentido, un caso aislado. En promedio, todos los exportadores de productos industriales del Sur, en los últimos 35 años, debieron soportar un estancamiento o incluso un empeoramiento de su relación de intercambio. La UNCTAD concluye que “los bienes industriales han adoptado las

**Gráfica No. 10: Relaciones de intercambio de México (Términos de intercambio: 2000 = 100)**



Fuente: World Bank 2017

136 Dussel Peters, Enrique, 2012: The Auto Parts-Automotive Chain in Mexico and China: Co-operation Potential?, en: The China Quarterly, 209, March 2012, pp. 82–110

137 UNCTAD 2014: World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan, Genf, p. 65–69. Respecto a la baja participación de la industria automotriz mexicana en las cadenas de generación de valor, ver: Ruiz Durán, Clemente, 2017: Development and Structure of the Automotive Industry in Mexico, in: Traub-Merz, Rudolf (Hg.): The Automotive Sector in Emerging Economies: Industrial Policies, Market Dynamics and Trade Unions, Friedrich Ebert Stiftung 2017, p. 65–85 (sobre todo: Tabla 1, p. 77)

138 Ibid, p. 69 así como pp. 67–68

139 Dussel Peters, Enrique, 2012: The Auto Parts-Automotive Chain in Mexico and China: Co-operation Potential?, in: The China Quarterly, 209, Marzo 2012, p. 100

140 UNCTAD 2016: Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth, United Nations Conference on Trade and Development, United Nations, New York/Geneva, 2016, pp. 128–ss.

141 Las condiciones de cambio extremadamente favorables a comienzos de los años ochenta son principalmente un reflejo de los aún muy elevados precios del petróleo, los cuales, sin embargo, disminuyeron significativamente a partir de 1986.



Campamento de protesta contra el recorte a sindicatos y derechos laborales | Foto: Eneas De Troya (© BY 2.0)

características de las materias primas como fuente de desventajas estructurales en el comercio mundial.” Los datos empíricos “contradicen el argumento frecuente de que la exportación de productos industriales sería deseable porque conduce a una mayor generación de valor.”<sup>142</sup>

Como una razón importante para el decepcionante balance de las estrategias de exportación basadas en la industria, el organismo de la ONU considera que se presenta el típico efecto manada en la política de desarrollo. Dado que muchos países presionan al mismo tiempo en las cadenas de generación de valor industrial, surge una competencia tan fuerte que las posiciones de exportación únicamente pueden ser defendidos por una rígida contención de costos, sobre todo en los salarios. La presión de costos impide, sin embargo, hacer inversiones adecuadas “para ascender hacia una producción de alta calidad.”<sup>143</sup>

Si un futuro gobierno de México quisiera revisar las debilidades de la estrategia de exportación aplicada hasta ahora, el Acuerdo Comercial con la UE “modernizado” podría poner algunos obstáculos en el camino. Cambios en el programa IMMEX que reduzcan los privilegios aduaneros y fiscales de los beneficiarios europeos podrían interpretarse como una violación de sus “expectativas legítimas” a un entorno de negocio estable. Dichas modificaciones podrían ser interpretadas como una violación al principio de “trato justo y equitativo”, claramente endurecido en los recientes acuerdos comerciales de la UE (véase el capítulo 5).

## Acoso sindical: ataque a los derechos laborales

La industria maquiladora, extendida en todo México por el Programa IMMEX, es tristemente célebre por graves violaciones de derechos humanos y laborales. Muchos de los trabajadores en las maquiladoras de los estados del norte son migrantes del sur del país, incluyendo un gran número de mujeres. Desde los primeros años del Programa-Maquiladora, las mujeres conforman la mayor parte del personal en las fábricas de exportación.<sup>144</sup> No fue hasta la década de 1990, que el personal masculino en las maquiladoras aumentó significativamente. Sin embargo, las mujeres aún hoy en día conforman la mayoría de los trabajadores, sobre todo entre las actividades más sencillas que son especialmente mal pagadas.<sup>145</sup>

Las mujeres empleadas en las maquiladoras se ven expuestas a una grave discriminación. De esta manera, las mujeres embarazadas a menudo son presionadas a abandonar sus puestos de trabajo. Con frecuencia, la administración de las empresas de exportación comprueba anticipadamente en las solicitantes de empleo si existen posibles embarazos. Adicionalmente se presentan numerosos casos de maltrato y acoso sexual.<sup>146</sup>

A los peligros se añaden también los muy frecuentes accidentes laborales que tienen consecuencias devastadoras para los trabajadores. Ante graves lesiones corporales, los pagos de compensación y discapacidad a menudo resultan tan bajos que las víctimas se

142 UNCTAD 2016: Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth, United Nations Conference on Trade and Development, United Nations, New York/Geneva, 2016, pp. 130/131

143 Ibid. p. 131

144 De la O, María Eugenia, 2006: El trabajo de las mujeres en la industria maquiladora de México, in: AIBR, Revista de Antropología Iberoamericana, Vol. 1, Num. 3, Agosto-Diciembre 2006, pp. 404-427

145 Pequeño Rodríguez, Consuelo, 2015: Mujeres en movimientos: organización y resistencia en la industria maquiladora de Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2015

146 Williams, Natara, 2005: Pre-Hire Pregnancy Screening In Mexico's Maquiladoras: Is It Discrimination?, in: Duke Journal of Gender Law & Policy, Vol. 12, 131, pp. 131-151

ven amenazadas con situaciones de pobreza y desempleo por falta de vivienda.<sup>147</sup>

Los inversionistas europeos en la industria maquiladora utilizan un sistema corporativista de regulación laboral, que casi sistemáticamente viola los derechos sindicales. Este sistema consiste en órganos de arbitraje controlados por el Estado, sindicatos “blancos” cercanos a las empresas, y los así llamados contratos de protección en lugar de contratos colectivos negociados abiertamente.

En México, no ha habido hasta ahora tribunales laborales, sino únicamente juntas de arbitraje (Juntas de Conciliación y Arbitraje) a nivel estatal y federal. Las juntas de arbitraje se consideran oficialmente órganos tripartitos compuestos por representantes del gobierno, de las empresas y de los sindicatos. En los hechos,

sin embargo, son controlados por los gobiernos. Pues los representantes sindicales a menudo pertenecen a las confederaciones sindicales cercanas al partido gobernante PRI (Partido de la Revolución Institucional), especialmente a la CTM, CROC y CROM. Esto se muestra en las sentencias de arbitraje extremadamente unilaterales. En los últimos años, sistemáticamente fueron declaradas ilegales las huelgas de los sindicatos independientes, esto frecuentemente sólo unos minutos después de que se anunciara el paro laboral. Incluso para el reconocimiento de los sindicatos independientes, las juntas de conciliación y arbitraje, ponen grandes obstáculos en el camino.<sup>148</sup>

El núcleo de las regulaciones laborales corruptas lo conforman los contratos colectivos aparentes, llamados también por los sindicatos independientes “contratos

### La batalla de los proveedores automotrices europeos contra los sindicatos independientes

A los tristemente célebres acosadores de sindicatos (Union Busters) en México pertenece Teksid Hierro, una subsidiaria de la holandesa Fiat Chrysler Automobiles (FCA). En su planta ubicada en los alrededores de la ciudad de Monclova, Teksid Hierro produce bloques de motor para la industria automotriz. Desde 2014 lucha aquí el sindicato independiente de trabajadores mineros y metalúrgicos SNTMMSRM, también conocido como ‘Los Mineros’, por una elección sindical libre y en contra de los contratos de protección que la CTM firmó con la empresa.

En abril de 2014, una delegación de 11 trabajadores de Teksid fue brutalmente golpeada por un grupo de choque de la CTM, inmediatamente después de salir de la junta de arbitraje (Junta de Conciliación y Arbitraje) en Monclova. La delegación se reunió con representantes de la filial de Fiat, para negociar su retirada de la CTM y unirse a “los Mineros”.<sup>149</sup> En noviembre de 2014 Teksid despidió definitivamente a 17 de los trabajadores opositores, incluyendo a su portavoz Imelda Jiménez.<sup>150</sup>

De los mismos métodos brutales se sirve el proveedor automotriz finlandés PKC en su planta de Ciudad Acuña, una ciudad del norte de México en la frontera con Estados Unidos. Entre sus clientes se incluyen, entre otros, Continental, Daimler y VW.<sup>151</sup> En la planta de PKC lucha el SNTMMSRM desde 2011 por su reconocimiento como representante de los trabajadores y por un verdadero contrato colectivo. Sin embargo, la empresa respondió

en 2012 con el despido de varios miembros de “los Mineros”. El año pasado, la administración de PKC designó a ciertos empleados especialmente para llevar a cabo una campaña de difamación contra los sindicalistas independientes.<sup>152</sup>

El SNTMMSRM es desde hace años víctima de un ataque concertado por las empresas, el gobierno y los sindicatos blancos. Desde 2006, cuatro de sus líderes han sido asesinados. Pero hasta ahora no ha habido ningún proceso en contra de los sospechosos. Por el contrario, el gobierno mexicano ha diseñado varias demandas contra el secretario del SNTMMSRM, Napoleón Gómez Urrutia, que lo obligaron a exiliarse en Canadá. En cinco casos, los tribunales de apelación en México rechazaron las quejas por infundadas. Sin embargo, el actual gobierno le niega a Gómez Urrutia las garantías necesarias que le permitan regresar a México.<sup>153</sup>

También el proveedor automotriz alemán Schaeffler, que opera tres plantas en México, firmó contratos de protección con los sindicatos blancos como la CTM.<sup>154</sup> La corporación originaria de la municipalidad alemana de Herzogenrath, cuyos propietarios pertenecen a los alemanes más ricos, suministran a Volkswagen entre otros.<sup>155</sup> La Unión de Trabajadores de la Industria del Metal en Alemania (IG Metall) va a tribunales contra las prácticas de Schaeffler en México. Los sindicatos de Schaeffler son “asociaciones forzadas”, cuyo objetivo principal es el “control del personal”.<sup>156</sup>

147 Del Bosque, Melissa, 2013: Thanks to NAFTA, Conditions for Mexican Factory Workers Like Rosa Moreno Are Getting Worse, Texas Observer, 11. December 2013: <http://www.alternet.org/labor/after-20-years-nafta-thanks-nafta-what-happened-mexican-factory-workers-rosa-moreno>

148 AFL/CIO 2015: Mexico: Labor Rights Concerns, 19. August 2015: <http://ftp.workingamerica.org/Issues/Trade/Trans-Pacific-Partnership-Free-Trade-Agreement-TPP/Labor-Rights/Mexico-Labor-Rights-Concerns>

149 <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/porros-sindicalesemboscan-aobrerros-de-teksid-en-monclova-1398122268>

150 <http://www.industriall-union.org/ctm-intimidate-teksid-gunderson-and-pytco-workers-at-court-hearing>

151 Véase: IndustriALL 2012: Labor conflict and union elections at PKC facilities in Ciudad Acuña, Mexico, IndustriALL, Letter to the PKC Group, 12. September 2012

152 ITUC/CSA/UNT 2016: La violación del derecho de la libertad sindical y la negociación colectiva en México, Informe de la Confederación Sindical Internacional (CSI/ITUC), Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA), Unión Nacional de Trabajadores (UNT), ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 5. Diciembre 2016

153 Ibid

154 Véase: Contratos Colectivos de Schaeffler Mexico del año 2008 y Schaeffler Mexico Servicios del año 2014: CC- 1129/2008-XII y CC- 1643/2014-XII

155 <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/automobilzulieferer-schaeffler-vw-abgasskandal-koennte-boersengang-verzoegern/12347336.html>

156 IG Metall 2013: Schaeffler Mexiko: Keine unabhängigen Gewerkschaften Kontrolle der Belegschaften durch Schutzverträge, Schäffer-Nachrichten der IG-Metall, 26/03/2013: [https://www.igmetall-schaeffler.de/index.php?id=81&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=15512&cHash=a-78c85a09185dff04f40eabf823d079](https://www.igmetall-schaeffler.de/index.php?id=81&tx_ttnews%5Btt_news%5D=15512&cHash=a-78c85a09185dff04f40eabf823d079)



de protección patronal". Pseudo-sindicatos no elegidos por los trabajadores negocian con las compañías los contratos de protección a espaldas de los empleados. A cambio, los empleadores deducen las cuotas sindicales de los salarios de los trabajadores y las transfieren a los sindicatos aparentes (sindicatos blancos). Estas contribuciones más bien tienen el carácter de dinero de protección, debido a que los sindicatos blancos se encargan, a menudo con métodos brutales, de la tranquilidad en el negocio. De este modo intimidan a los empleados en caso de que quieran formar un sindicato independiente.<sup>157</sup>

En el pasado, a los trabajadores no les eran conocidos ni los sindicatos aparentes, ni los contratos de protección. Ocasionalmente se enteraban de su existencia cuando querían crear sindicatos independientes para negociar verdaderos contratos colectivos. Los contratos de protección, por lo general, no van más allá de las magras condiciones mínimas de la ley laboral mexicana. (Ley Federal del Trabajo). Alrededor del 90 por ciento de todas las negociaciones de contrato colectivo en México son contratos de protección, mayoritariamente negociados por la confederación

de trabajadores de México-CTM, cercana al PRI. Las empresas europeas han firmado también este tipo de contratos y con ello violan normas laborales internacionales (véase el recuadro No. 32).

Los contratos de protección son un negocio tan lucrativo que los sindicatos blancos buscan, tan pronto como sea posible, firmarlos con las corporaciones. Esto, en parte, se hace años antes de que las empresas abran sus puertas. El acuerdo firmado por BMW para su nueva planta en San Luis Potosí ofrece un ejemplo paradigmático de ello.

También muestra lo deplorables que resultan las condiciones para los futuros trabajadores (véase el recuadro en la página 33).

Sindicatos mexicanos independientes y organizaciones sindicales internacionales luchan desde hace décadas contra las violaciones de las normas internacionales del trabajo en México. Las múltiples violaciones a la libertad sindical (Convenio 87 de la OIT) y al derecho a la negociación colectiva (Convenio 98 de la OIT) están hasta la fecha en el centro del problema. Es importante tener en cuenta, en este contexto, que de los ocho convenios fundamentales sobre derechos

## Los contratos de protección de BMW con la CTM

Cuando BMW anunció en 2014 la construcción de su nueva planta en San Luis Potosí, la competencia entre diferentes sindicatos estalló para determinar cuál de ellos firmaría el contrato de protección con la empresa bávara. La carrera fue ganada por la Confederación-CTM del estado de San Luis Potosí (FDT-CTM), quien firmó el contrato con BMW en julio de 2014. Con orgullo anunció el presidente del sindicato blanco, que eran "aliados" de la compañía: "Compartimos la visión de BMW".<sup>158</sup> El comienzo de obras para la planta fue en junio de 2016 y el inicio de la producción está planeado para 2019.<sup>159</sup> Cuando los empleados en algún momento comiencen a laborar, existirá ya un pseudo contrato colectivo, sobre cuya aceptación no pudieron votar.

Una mirada al contrato revela sus malas condiciones.<sup>160</sup> Para los empleados de tiempo completo en el turno matutino está prevista como norma una semana de 48 horas. La tabla salarial adjunta al contrato muestra la paga miserable. Esto está indicado por días de salario en pesos mexicanos. Si uno lo calcula en euros basado en el tipo de cambio válido a mediados de marzo de 2017 resulta, según nivel salarial, una percepción mensual entre 155-356 Euros (véase la Tabla 2). A la luz de estas con-

diciones, no resulta sorprendente que la Confederación Sindical Internacional haya caracterizado el contrato de BMW no como contrato colectivo, sino realmente como "modelo para un contrato de protección patronal".<sup>161</sup>

Tabla 2: Salarios del contrato de protección para la planta de BMW en San Luis Potosí

Grupo salarial	Pesos mexicanos	Salario por día:		Salario mensual: €, 24 días por Mes <sup>162</sup>
		Tipo de cambio €: 01/07/14	Tipo de cambio €: 15/03/17	
H1	135	7,63	6,47	155,28
H2	175	9,89	8,39	201,36
H3	235	13,28	11,26	270,24
H4	310	17,52	14,86	356,64

Fuente: Contrato Colectivo, CC-1693/14-XII, firmado en 01/07/2014

157 IndustriALL 2010: Protection Contracts: what are they and what do they mean for workers in Mexico: [http://www.industrialunion.org/sites/default/files/migration/imf/RelatedFiles/10033015240866/Protection\\_Contracts\\_-\\_an\\_introduction.pdf](http://www.industrialunion.org/sites/default/files/migration/imf/RelatedFiles/10033015240866/Protection_Contracts_-_an_introduction.pdf)

158 Monreal, Emilia, 2014: CTM obtiene contrato colectivo con la BMW. Plan Informativo, 05/07/2014: <http://planoinformativo.com/nota/id/334182/noticia/ctm-obtiene-contrato-colectivo-con-la-bmw.html>

159 BMW 2016: BMW Group feiert Spatenstich für neues Werk in Mexiko, Pressemeldung, 16/06/2016: <https://www.press.bmwgroup.com/deutschland/article/detail/T0261073DE/bmw-group-feiert-spatenstich-fuer-neues-werk-in-mexiko?language=de>

160 Véase: Contrato Colectivo con BMW SLP, CC-1693/14-XII, firmado el 01/07/2014

161 ITUC/CSA/UNT 2016: La violación del derecho de la libertad sindical y la negociación colectiva en México, Informe de la Confederación Sindical Internacional (CSI/ITUC), Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA), Unión Nacional de Trabajadores (UNT), ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 5 diciembre de 2016, p. 19

162 Como base fueron colocadas cuatro semanas de 6 días y una jornada laboral de ocho horas.

laborales de la OIT, México no ha ratificado el muy significativo Convenio 98 sobre el derecho a la negociación colectiva.<sup>163</sup>

En múltiples ocasiones, sindicatos independientes nacionales e internacionales han presentado quejas contra México en la OIT, incluyendo en 2009 una denuncia por la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas FITIM (ahora parte de IndustriALL), contra la práctica de los contratos de protección. Sin embargo, las recomendaciones de la OIT han permanecido sin efecto alguno.<sup>164</sup>

Debido a la continua presión internacional, el gobierno de Peña Nieto anunció en 2015 una reforma a la legislación laboral que, después de fuertes enfrentamientos, en Febrero 2017 franqueó un primer obstáculo en el Congreso de la Unión y los estados. Próximamente deben ser creados los tribunales laborales subordinados al poder judicial del Estado y los contratos colectivos deben de ser presentados a los trabajadores para su aprobación. Como un falso cambio de etiquetas parece, sin embargo, la también anunciada desintegración de las Juntas de Arbitraje, porque éstas surgen nuevamente, pero ahora con otro nombre (Centros de Conciliación). Antes de que un futuro tribunal laboral pueda ser invocado, deben primero ser negociados los casos en litigio por las nuevas juntas de arbitraje.<sup>165</sup>

Sin embargo, los reglamentos de aplicación, decisivos para la eficacia de la reforma, están aún pendientes. Los primeros borradores alimentan las sospechas de los sindicatos independientes mexicanos y la Confederación Sindical Internacional, de que la reforma laboral no sea más que una "típica maniobra para dejar todo como estaba".<sup>166</sup> Por ello estarían aún previstos grandes obstáculos para la acreditación de sindicatos independientes y la votación de contratos colectivos. Tampoco le sería garantizado al trabajador un cambio de sindicato libre de represión. Subsiste así el riesgo de estar en las listas negras de los empleadores y más tarde ser despedido. Los contratos de protección patronal, finalmente no serían suprimidos, sino "promovidos y protegidos."<sup>167</sup>

## Ineficaz: Cláusula social en capítulo sobre desarrollo sostenible

Frente a las numerosas violaciones de derechos laborales por parte de las empresas europeas en México, sería necesario que el Acuerdo Global "modernizado" obtuviera cláusulas sociales eficaces y con capacidad de intervención. Pero si la UE mantiene su actual planteamiento socio-político en materia de política comercial, las respectivas normas permanecerán en gran parte sin capacidad efectiva. Así pues, el nuevo Acuerdo entre la UE y México también deberá contener uno de los controvertidos capítulos de sostenibilidad que la UE integra en sus acuerdos comerciales desde 2008.<sup>168</sup>

Los capítulos de desarrollo sostenible se refieren a normas internacionales de trabajo y medio ambiente, sin embargo, tienen la deficiencia fundamental de que están excluidos del mecanismo general de solución de controversias de los acuerdos comerciales. A diferencia de las violaciones a las normas comerciales, las convenciones internacionales no pueden, por lo tanto, dar lugar a sanciones bajo los acuerdos comerciales de la UE. La UE trata a las normas sociales y medioambientales como algo de segundo rango con respecto a las normas comerciales. En este sentido, los capítulos de sostenibilidad son aún más débiles que las cláusulas de derechos humanos, que al menos contienen sanciones previstas, incluso si sólo han sido activadas en casos extraordinarios (véase el capítulo 3).

En esencia, el capítulo de sostenibilidad incluye referencias a los convenios de la OIT y a los acuerdos ambientales multilaterales que ya han ratificado las partes. En este sentido no prevén nuevas obligaciones. Lo que en el caso de México resulta ser un problema específico, ya que si bien el presidente Peña Nieto anunció la ratificación del Convenio 98 de la OIT sobre el derecho de negociación colectiva, está actualmente bloqueada en el Senado de la República.<sup>169</sup> Pero incluso si México ratificase este Convenio, el verdadero desafío estaría en su aplicación. Ya que México incluso ha contravenido en múltiples ocasiones

163 Véase ILO: Ratifications for Mexico: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200\\_COUNTRY\\_ID:102764](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102764)

164 Bensusán, Graciela/Middlebrook, Kevin J., 2013: Sindicatos y política en México : cambios, continuidades y contradicciones, FLACSO Mexico, UAM, CLACSO, 2013, pp. 162-ss.

165 Rivero, Arturo, 2017: 'Tumban' obstáculos y la reforma a la justicia laboral va, El Pulso Laboral, 07 de febrero de 2017: <http://www.elpulso laboral.com.mx/mercado-laboral/8583/tumban-obstaculos-y-la-reforma-a-la-justicia-laboral-va>

166 ITUC/CSA/UNT 2016: La violación del derecho de la libertad sindical y la negociación colectiva en México, Informe de la Confederación Sindical Internacional (CSI/ITUC), Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA), Unión Nacional de Trabajadores (UNT), ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 05 de diciembre de 2016, p. 8

167 Ibid., p. 9

168 Véase: European Commission 2016: Report on the second round of negotiations for modernizing the trade pillar of the EU-Mexico Global Agreement, Mexico City, 22 to 25 November 2016

169 Bartlett, Manuel, 2016: Justicia Laboral? Debate.com 22/10/2016: <https://www.debate.com.mx/opinion/Justicia-laboral-20161021-0204.html>

el ratificado Convenio 87 de la OIT sobre libertad sindical.<sup>170</sup>

Dado que las violaciones de las cláusulas sociales del capítulo de sostenibilidad no son negociables bajo el mecanismo de arbitraje de controversias dotado de sanciones, sólo pueden ser tratadas en un procedimiento meramente consultivo. Sobre el proceso de consulta, los gobiernos y las corporaciones que cometen violaciones a los derechos laborales no tienen nada que temer, porque no existe la posibilidad de sanciones.<sup>171</sup>

Acerca de esta deficiencia en el capítulo de sostenibilidad hubo discusiones en el comité de política comercial, en el cual votan los Estados miembros de la UE. En una reunión en enero de 2016, algunos Estados miembros se comprometieron a dotar al tratado de libre comercio entre la UE y México de un capítulo de sostenibilidad con sanciones. Pero esto se encontró con la resistencia de la Comisión de la UE, como se deduce de un informe del gobierno federal alemán: "COM también se opuso a la petición de algunos EM (Estados Miembros) de dotar al capítulo de sostenibilidad expresamente con sanciones. Más bien, - de igual manera que con los otros TLC con países de América Latina - se debe mantener el enfoque de la UE basado en el diálogo".<sup>172</sup>

El problema es, sin embargo, que la Comisión de la UE se ha negado en muchos casos de violaciones graves a los derechos laborales a entrar en dicho diálogo. Esta experiencia ya la han vivido los grupos asesores de la sociedad civil conformados en el marco de los capítulos de sostenibilidad, los llamados grupos consultivos nacionales -(Domestic Advisory Groups DAG). Los sindicatos representados en el DAG del Acuerdo UE-Corea del Sur por ejemplo, han intentado instar durante años a la Comisión Europea a consultas de gobierno con Corea del Sur. Sin embargo, a pesar de las reiteradas violaciones al derecho de huelga por el gobierno sudcoreano las intervenciones del DAG permanecen sin éxito.<sup>173</sup>

Dado que la Comisión hasta ahora no solicitó ninguna consulta de gobierno con México bajo la cláusula de derechos humanos, existen pocas razones para esperar que esto sea diferente frente a futuras violaciones del capítulo sostenibilidad (véase el capítulo 3). En su lugar, la experiencia actual muestra que todavía se requiere una enorme presión social para que la política comercial europea esté en consonancia con los derechos laborales y los derechos humanos.

170 Para una visión general sobre las violaciones en los años anteriores véase: ITUC, Survey of violations of trade union rights – Mexico: <https://survey.ituc-csi.org/Mexico.html?lang=en#tabs-3>

171 Véase: Fritz, Thomas, 2017: Menschenrechte als uneingelöstes Versprechen: Nachhaltigkeit, Arbeits- und Sozialstandards in EU-Handelsabkommen, Hrsg.: Brot für die Welt, Forum Umwelt und Entwicklung, UnternehmensGrün, verdi, Februar 2017

172 Auswärtiges Amt 2016: Betr.: Sitzung des Handelspolitischen Ausschusses (Stellvertreter) am 22.1.2016, Gz.: Wi 423.44/2, Teil 2, Top 2.3 – EU/Mexiko

173 Domestic Advisory Group under the EU-Korea FTA 2016: Re: Government Consultations Pursuant to the EU-Korea FTA, Carta a la Comisaría de Comercio de la UE Cecilia Malmström, Bruselas, 16 de Diciembre de 2016



El Presidente Calderón durante la inauguración del nuevo parque eólico La Venta 3 | Foto: Francisco Santos/flickr.com (© BY-NC-SA 2.0)

## 8 Conclusiones y recomendaciones

El análisis de las posiciones de negociación de la Unión Europea muestra que la pretendida “modernización” del Acuerdo UE-México podría agudizar conflictos sociales y ecológicos en México. Esto es aún más inquietante dados los constantes niveles de elevada pobreza, la desigualdad social y la precaria situación de seguridad en el país.

Las experiencias con la cláusula de derechos humanos, tanto en el Acuerdo Global existente como en otros acuerdos comerciales de la UE, aportan actualmente pocos motivos de esperanza para pensar que este instrumento pueda contrarrestar los riesgos del Acuerdo. Si la UE continúa con el planteamiento seguido hasta ahora, no cumplirá ni interna ni extra-territorialmente con las obligaciones en derechos humanos de sus estados miembros. Adicionalmente, en su forma actual la cláusula no permite medidas efectivas contra violaciones a los derechos humanos provocadas por el Acuerdo Comercial o cometidas por empresas transnacionales en el extranjero. No existen, además, los mecanismos de queja, ni las instancias de monitoreo necesarias para convertir a la cláusula en un instrumento capaz de funcionar.

Respectivamente cabe temer que la Comisión Europea se siga negando a activar la cláusula de derechos humanos e iniciar consultas oficiales con México. De ahí que una mejoría en la situación de los derechos humanos y sociales por medio de este instrumento, en su forma actual, sea poco factible. En este sentido, son

también lamentables las omisiones del Parlamento Europeo al no exhortar a la Comisión Europea a que entable consultas oficiales bajo la cláusula de derechos humanos.

La exigencia de la UE para que se adapte el derecho mexicano sobre protección de variedades vegetales a la Convención UPOV de 1991, pone en riesgo el derecho humano a la alimentación y debilita a los movimientos campesinos e indígenas que defienden la diversidad de cultivos del país. Este riesgo es especialmente marcado para un cultivo tan significativo como el maíz, el cual todavía asegura un ingreso para millones de familias campesinas. La exigencia de la UE fortalece, así mismo, los intereses de las empresas transnacionales de semillas y pesticidas, cuyo modelo de producción es responsable de considerables daños al medio ambiente y a la salud.

El creciente uso de agroquímicos y de variedades de alto rendimiento en la agricultura, ya sean híbridos o variedades genéticamente modificadas, van en México de la mano. En las intensas disputas jurídicas de los grupos de la sociedad civil que intentan detener los permisos para cultivos genéticamente modificados, la política comercial europea fortalece la posición de aquellas empresas que buscan bloquear el enfoque agro-ecológico y la diversificación de la agricultura. Dentro de los grupos afectados por esta política se encuentran numerosos pueblos indígenas cuya forma de vida está basada en una agricultura sustentable.

La integración de normas de protección a la inversión y del mecanismo inversor-Estado, promovida por la UE, aumenta las posibilidades de que las empresas transnacionales puedan imponer sus intereses sobre las regulaciones estatales. Las modificaciones del Sistema de Tribunales de Inversión de la UE no cambian en nada las deficiencias centrales de este proceso, que concede a las empresas con actividad internacional privilegios procesales frente a los ciudadanos nacionales.

Mediante la incorporación de la protección a la inversión en el nuevo Acuerdo Comercial, ambas partes se atan aún más las manos que con los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) existentes entre México y los miembros de la UE. Mientras que los TBI pueden ser cancelados en cualquier momento o en pocos años, permitiendo así una reforma flexible de la política de inversión, los cambios en el Acuerdo Comercial serían mucho más difíciles de aplicar, si no es que completamente inútiles.

Más aún, los procesos de inversión contradicen numerosas normas legales en México que en principio impiden evadir las leyes nacionales por medio de tribunales internacionales, las así llamadas cláusulas Calvo. También debido a las malas experiencias en los previos procesos de arbitraje, sería recomendable para México orientarse por otros países emergentes, ya sea Sudáfrica, India o Brasil, los cuales implementaron reformas exhaustivas en su política de inversión.

Las exigencias de la UE en el ámbito del sector energético se dirigen a hacer irreversible la reforma energética recientemente aprobada por en México y a erradicar los obstáculos remanentes en el acceso a los mercados. Pero esto conlleva riesgos significativos para una regulación ecológica y orientada a combatir la pobreza, que además son agravados por la extendida violencia en México. Los conflictos por la tierra y por el agua, ya desatados actualmente por la extracción del gas de esquisto o la construcción de parques eólicos, podrían incrementarse sin que el Acuerdo prevea instrumentos robustos de derechos humanos, como por ejemplo mecanismos de queja.

En este contexto también es cuestionable que el gobierno mexicano haya formado con la gendarmería una unidad policiaca, que según declaraciones de funcionarios del gobierno, debe servir para proteger los intereses de los inversionistas. El Acuerdo Comercial, en este sentido, no toma en cuenta ninguna de las preocupaciones legítimas de las organizaciones de derechos humanos que representan a las cuantiosas víctimas de la represión por parte del Estado. Por lo tanto, serían urgentemente necesarias correcciones a la reforma energética. Pues si éstas fueran abordadas por futuros gobiernos, recibirían demandas de indemnización millonarias por parte de las empresas.

También una regulación de precios orientada a combatir la pobreza, destinada de igual forma a ho-

gares urbanos y rurales, sería vulnerable por las exigencias de la UE en el Acuerdo Comercial. Un control estatal sobre el precio de la gasolina puede ser desafiado de la misma manera que la conservación de tarifas sociales para el suministro eléctrico. La hasta ahora subvención cruzada del presupuesto mexicano, a través de tarifas eléctricas más altas para clientes de la industria, podría ser tomada por las empresas como un potencial incumplimiento del Acuerdo. El mismo riesgo existe con las tarifas de suministro fijadas por el Estado, que ya han conducido a numerosos procesos de arbitraje en materia de inversión. Así mismo, es de esperar que empresas asesoras utilicen el Acuerdo Comercial "modernizado" para identificar más opciones de querrela en los vacíos de la reforma energética mexicana que no sean conformes con las normas de intercambio comercial.

Por último, el Acuerdo "modernizado" amenaza a México con una pérdida de margen de maniobra para establecer una regulación de las empresas de exportación (maquiladoras), necesaria por razones económicas y sociales. Las normas de inversión planeadas contribuirían a consolidar la posición de México en el escalón más bajo de la pirámide de generación de valor en la cadena de distribución global. Por otra parte, el capítulo de sostenibilidad no ofrece suficientes medios de presión para poder combatir efectivamente las violaciones al derecho laboral por parte de gobiernos y empresas europeas. A falta de posibilidades de sanción, la discriminación contra los sindicatos independientes y la práctica de los contratos colectivos aparentes en las filiales de empresas europeas seguirán sin ser castigados.

En el contexto de los riesgos aquí descritos, pactar el nuevo Acuerdo Comercial UE-México parece difícilmente defendible. En lugar de ello, se presentan aquí las siguientes recomendaciones:

- » Los posibles efectos del nuevo Acuerdo han sido hasta ahora valorados de manera completamente insuficiente por la parte oficial. Por lo tanto, antes de continuar con las negociaciones, se requiere una evaluación integral de los impactos sociales, ecológicos y en derechos humanos. Esto debe realizarse con la participación de la sociedad civil de ambas partes.
- » Con base en las recomendaciones de evaluaciones de impacto participativas, debería ser creado un nuevo mandato de negociación que otorgue prioridad al cumplimiento de las obligaciones sociales, ecológicas y en derechos humanos frente de las reglas de política comercial. Este mandato debe prever la inclusión de los derechos humanos en las cláusulas generales de exclusión, así como mecanismos robustos de queja y de monitoreo. Los borradores del mandato deberán ser sometidos a una consulta pública con la participación de la sociedad civil.

- » Una nueva negociación debe, por tanto, tener como objetivo erradicar las deficiencias sociales, ecológicas y de derechos humanos del Acuerdo Global existente. Para proteger los derechos humanos y el medio ambiente, el Acuerdo no debe contener obligaciones comerciales más severas en el ámbito de las inversiones, de la propiedad intelectual o de la energía. Las exigencias de la UE dejan claro que tales “modernizaciones” únicamente agudizarán las deficiencias sociales y ecológicas.
- » Un énfasis especial debe ser puesto en el fortalecimiento de la cláusula de derechos humanos. Esta debe estar complementada por un mecanismo de queja de fácil acceso y por instancias de monitoreo efectivas. La cláusula debe convertirse en un instrumento operable que haga posible, de manera significativamente más fácil que ahora, consultas gubernamentales en caso de violaciones a los derechos humanos por parte del Estado.
- » Adicionalmente, las obligaciones de derechos humanos en territorio nacional y extraterritoriales deberán ser incluidas en las cláusulas de excepción general. Esto permitiría a las partes contratantes prescindir de la implementación de las obligaciones de liberalización, si éstas ponen en riesgo los derechos humanos. Una cláusula adicional de revisión debería ordenar evaluaciones de impacto periódicas sobre derechos humanos y de ser necesario, permitir cambios en el Acuerdo.
- » En consecuencia, sobre la base de un mandato reformado, en una renegociación debería omitirse la exigencia de que los derechos sobre variedades vegetales se rijan por la Convención UPOV de 1991. Ya que esto pondría en riesgo los privilegios del agricultor, el libre intercambio de semillas, la biodiversidad y la seguridad alimentaria. En su lugar, la UE debería orientar su política comercial hacia el principio de prevención y apoyar las iniciativas para la conservación de la diversidad de cultivos en México.
- » En lugar de las hasta ahora pretendidas reglas de protección a la inversión y los procesos inversor-Estado, la UE debería alentar al gobierno mexicano a iniciar una reforma en su política de inversión basada en el modelo de Sudáfrica, India o Brasil. México debería principalmente esforzarse por fortalecer su propio sistema judicial. La justicia paralela de los Tribunales de Arbitraje Internacional no ofrece ningún beneficio reconocible para estas tareas.
- » Por último, la UE debe contener todos los intentos por consagrar la actual reforma energética del gobierno mexicano en los acuerdos comerciales internacionales. Esta reforma conlleva un enorme potencial de conflicto social debido a las amplias aperturas de acceso al mercado y a las significativamente restringidas posibilidades de regulación, y también pone en riesgo el acceso a la tierra, así como la socialmente necesaria regulación de precios. Es, por lo tanto, probable que futuros gobiernos deban efectuar correcciones a la reforma para disminuir el potencial de conflicto y fortalecer el bien común.
- » Respectivamente, la UE debería omitir medidas de política comercial que pudieran aumentar las posibilidades de querrela de las empresas transnacionales contra México. Este requerimiento no sólo se refiere al Acuerdo Global sino a los TIB entre los miembros de la UE y México. En este sentido, el gobierno federal alemán también está requerido a posibilitar que un futuro gobierno mexicano lleve a cabo una reforma en su política de inversión extranjera, la cuál podría incluir una cancelación de los acuerdos de promoción y protección a la inversión México-Alemania.
- » Para poder tomar medidas eficaces contra las violaciones laborales y de derechos humanos en las maquiladoras, el planeado capítulo de sostenibilidad debe ser igualado con el resto de las secciones y el mecanismo general de arbitraje subordinado a éste. Las sanciones deben ser dirigidas a violaciones de leyes laborales cometidas por gobiernos y empresas. Dichas sanciones habrán de ser mantenidas íntegramente, hasta que las deficiencias sean eliminadas. Por otra parte, el capítulo de sostenibilidad requiere instancias efectivas de monitoreo y quejas.





Publicado por:

Centro de Investigación y Documentación Chile-América Latina – FDCL  
(Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e.V. – FDCL)

Dirección: Gneisenaustraße 2a, D-10961 Berlín, Alemania

Tel: +49 30 6 934 029 | Fax: +49 30 6 926 590

E-Mail: [info@fdcl.org](mailto:info@fdcl.org) | Internet: [www.fdcl.org](http://www.fdcl.org)



Obra Episcopal de Cooperación para el Desarrollo MISEREOR  
(Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.)

Dirección: Mozartstraße 9, D-52064 Aachen, Alemania

Tel: +49 241 442 0 | Fax +49 241 442 188

E-Mail: [info@misereor.de](mailto:info@misereor.de) | Internet: [www.misereor.de](http://www.misereor.de)



Pan para el Mundo – Servicio Protestante para el Desarrollo. Obra Protestante para Diakonía y Desarrollo. (Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.)

Dirección: Caroline-Michaelis-Str.1, D-10115 Berlín, Alemania

Tel: +49 30 652 110

Internet: [www.brot-fuer-die-welt.de](http://www.brot-fuer-die-welt.de)

Derechos Humanos en el Olvido:

La Renegociación del Acuerdo Comercial de la Unión Europea con México

Thomas Fritz | FDCL-Editorial Berlín, Mayo 2017

ISBN: 978-3-923020-77-5