

La solución de controversias en el TLCAN: un esbozo sobre su desempeño y retos

Antonio Ortiz Mena (CIDE, México)

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Forschungsprojekt:

„MERCOSUR und NAFTA: Institutionen und Entscheidungsstrukturen in
asymmetrischen Integrationsprozessen“

Arbeitspapier Nr. 2

**La solución de controversias en el TLCAN: un esbozo
sobre su desempeño y retos**

*Antonio Ortiz Mena L.N.**
(CIDE, México)

September 2002



*Dr. Antonio Ortiz Mena Lopez Negrete es Profesor e Investigador Titular en la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), especializado en temas de economía política.

1. Introducción.....	1
2. Los mecanismos de solución de controversias del TLCAN y la OMC.....	2
2.1 El Capítulo XI sobre inversiones.....	2
2.2 El Capítulo XIX sobre cuotas antidumping y compensatorias.....	3
2.3 El Capítulo XX sobre la interpretación y aplicación del TLCAN.....	4
2.4 El mecanismo de solución de controversias de la OMC.....	5
3. Desempeño de los mecanismos de solución de controversias del TLCAN.....	10
4. Capítulo XX: la controversia en materia de transporte terrestre.....	17
4.1 Las disposiciones del TLCAN en materia de inversión y comercio de servicios de transporte.....	17
4.2 Cronología de la controversia.....	18
4.3 Consideraciones en torno al caso.....	21
5. Conclusiones y recomendaciones.....	26
Bibliografía.....	31

1. Introducción

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es atípico pues tiene tres distintos mecanismos de solución de controversias cuando la gran mayoría de los acuerdos de integración tienen sólo uno (Ortiz Mena L.N. 2001). La solución de controversias fue uno de los temas centrales de la negociación entre Canadá y Estados Unidos para establecer una zona de libre comercio (Hart 1994), y el tema mantuvo una primordial relevancia durante las negociaciones trilaterales encaminadas a la firma del TLCAN (Cameron/Tomlin 2000, Ortiz Mena L.N. 2001).

Han transcurrido más de ocho años desde la entrada en vigor del TLCAN en enero de 1994, y se cuenta ya con varias evaluaciones del desempeño de los mecanismos de solución de controversias (MSC) del Tratado.¹ No obstante, el mecanismo general es el que ha recibido menos atención al respecto y es por ello que se dará prioridad a su evaluación, mediante el análisis de un caso particular, y al abordar el tema de las posibles reformas al marco institucional del TLCAN.

El trabajo está organizado de la siguiente manera: en la segunda sección se describen los tres MSC del TLCAN, así como el mecanismo de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en la tercera sección se hace una somera evaluación de los MSC del TLCAN, en la cuarta sección se aborda el caso de la controversia entre Estados Unidos y México en materia de transporte terrestre, y en la quinta sección se presentan las conclusiones y recomendaciones.²

¹ Algunos trabajos recientes en castellano que evalúan estos mecanismos son Leycegui/Fernández de Castro (2000), y Vega (2002). El autor del presente trabajo hace lo propio (en inglés) en Ortiz Mena L.N. 2002, pero sin tratar un caso particular, ni tomar en cuenta el mecanismo de la Organización Mundial del Comercio, como es el caso del presente trabajo.

² Dada la limitada extensión de un documento de trabajo, no es posible presentar un análisis detallado de los aspectos legales de los MSC y de su desempeño. Por ello, he decidido brindar un esbozo de ambos aspectos y brindar referencias bibliográficas para aquellos que deseen abundar sobre ello.

2. Los mecanismos de solución de controversias del TLCAN³ y la OMC

Son tres los principales Mecanismos de Solución de Controversias del TLCAN: el mecanismo para solución de controversias entre una Parte y un inversionista de otra Parte (sección B del Capítulo XI), el mecanismo para la solución de controversias en materia de dumping y subsidios (Capítulo XIX), y el mecanismo general de solución de controversias (Capítulo XX).⁴

2.1 El Capítulo XI sobre inversiones

Este mecanismo se estableció a petición expresa de Estados Unidos, quien esperaba ser el principal inversionista en territorio mexicano y deseaba evitar los costos potenciales de virajes repentinos en materia de políticas de inversión por parte del gobierno de ese país. Canadá no mostró mucho interés al respecto, y de hecho en el Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (TLCCEU) no se estableció un mecanismo para esos fines.⁵

En un inicio México se opuso a la incorporación de un MSC en materia de inversión dentro del TLCAN, argumentando que constituiría una violación a la Cláusula Calvo.⁶ Al final aceptó su incorporación por concesiones de Estados Unidos en otras materias del Tratado y al considerar que el mecanismo sería un instrumento muy útil para atraer inversión estadounidense y canadiense a México (Ortiz Mena L.N. 2001). Desde entonces, México ha incorporado un mecanismo de solución de controversias en materia de inversión en muchos de los tratados de libre comercio que ha negociado, y ha también suscrito varios Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de la Inversión (APPRI) (Minushkin y Ortiz Mena L.N. 2001). No obstante, este mecanismo es fiel reflejo de las preferencias de Estados Unidos.

El MSC está contenido en la Sección B del Capítulo XI (Inversión). Es un mecanismo similar a los APPRI de nueva generación.⁷ Mediante el MSC se otorga a los inversionistas de las Partes la posibilidad de solicitar el establecimiento de un panel arbitral, el cual resolverá la controversia de conformidad con las reglas del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) o de la Comisión de las Naciones Unidas

³ El texto del TLCAN se tomó de www.sice.oas.org/trade/nafta_s/indice1.asp.

⁴ Existen además el mecanismo de solución de controversias del Acuerdo de Cooperación Ambiental, y el mecanismo de solución de controversias del Acuerdo de Cooperación Laboral. Hay quienes consideran como MSC adicionales al Artículo 1805 en materia de revisión e impugnación de acciones administrativas definitivas relacionadas con los asuntos del TLCAN, por parte de tribunales internos en cada país, al mecanismo del Capítulo XX cuando se aplica a los servicios financieros (mediante una lista separada de árbitros), y a la Sección C del Capítulo XX (Procedimientos internos y soluciones comerciales privadas). Asimismo, los Capítulos VIII (Medidas de Emergencia), X (Compras de Gobierno), y XVII (Propiedad Intelectual) contienen disposiciones que obligan a las Partes a tener mecanismos nacionales para resolver las controversias y asegurar el debido cumplimiento de los compromisos derivados del TLCAN en estas materias.

⁵ De hecho, de los cerca de dos mil Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de la Inversión (APPRI o BITs en inglés) que se han suscrito el MSC del Capítulo XI es el único suscrito entre dos países desarrollados. La gran mayoría de los APPRI los han suscrito países desarrollados (los cuales típicamente son exportadores de capital) con países en vías de desarrollo (los cuales típicamente son importadores de capital).

⁶ Es decir, al requisito legal de trato igualitario para inversionistas nacionales y extranjeros, a la renuncia de los inversionistas extranjeros a la protección diplomática del gobierno de su país de origen para lo referente a controversias en materia de inversión, y a la jurisdicción exclusiva de los tribunales nacionales para las controversias en materia de inversión.

⁷ Robert y Wetter (1999) presentan los elementos principales de las discusiones que se están dando en torno al diseño de APPRI de nueva generación.

para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), y emitirá un laudo definitivo.⁸ Los tribunales locales deben reconocer dicho laudo, lo cual convierte a este mecanismo en el más “legalista” de todos los del TLCAN.⁹

2.2 El Capítulo XIX sobre cuotas antidumping y compensatorias

El MSC en materia de dumping y subsidios contenido en el Capítulo XIX del TLCCEU y el TLCAN constituyó la preocupación esencial de los canadienses durante la negociación bilateral con Estados Unidos (Hart 1994), y también fue una de las principales solicitudes mexicanas durante la negociación del TLCAN (Ortiz Mena L.N. 2001).

La intención de los canadienses era utilizar a la política en materia de competencia en lugar de las políticas antidumping, y llegar a un acuerdo bilateral en materia de subsidios. Estados Unidos rechazó ambas opciones, por lo cual este MSC fue un resultado de compromiso: fue lo máximo que Estados Unidos estuvo dispuesto a ofrecer, y lo mínimo que Canadá, y después México (durante las negociaciones trilaterales) pudieron aceptar.

El MSC del Capítulo XIX permite el establecimiento de un panel, el cual revisa si las resoluciones definitivas sobre cuotas antidumping y compensatorias emitidas por las autoridades competentes de una Parte se hicieron conforme a derecho y estuvieron bien realizadas en forma y fondo. También revisa cambios a las leyes nacionales de conformidad con lo establecido en el Artículo 1902 (compatibilidad con GATT/OMC y los objetivos generales del TLCAN). Es decir, no existe una regulación común en el marco del TLCAN en materia de prácticas comerciales desleales; cada Parte mantiene su propia legislación al respecto y los paneles determinan si cada una de las legislaciones se está aplicando correctamente.

El sistema es muy novedoso. Formalmente, se trata de un MSC inter-estatal, pero en realidad es un híbrido entre mecanismo inter-estatal y mecanismo para particulares. Las Partes contenciosas son generalmente importadores y exportadores, junto con las autoridades competentes de la Parte demandada, aunque las Partes tienen que autorizar el establecimiento del panel (mientras que en el MSC del Capítulo XI un inversionista puede iniciar directamente dichos procedimientos contra otra Parte).

Las disposiciones del TLCAN derogan a las del TLCCEU en la materia. Los Artículos 1903, 1904, y 1905 constituyen los elementos esenciales de este MSC. El Artículo 1903 autoriza a las Partes a solicitar el establecimiento de un panel binacional para que emita una opinión declarativa sobre una reforma a la ley en materia de antidumping o cuotas compensatorias de otra Parte, para verificar si la reforma se hizo conforme a las disposiciones del GATT (ahora OMC) y del TLCAN en la materia.

El Artículo 1904 autoriza a las Partes a solicitar el establecimiento de un panel binacional para revisar resoluciones definitivas sobre cuotas antidumping y compensatorias. El fallo final se debe emitir dentro de un periodo de 315 días contados a partir de la fecha de solicitud de establecimiento del panel, y se especifican también fechas perentorias para el proceso durante este periodo máximo de duración. El fallo del panel es de carácter vinculante. En este Artículo también se establece un procedimiento de impugnación extraordinaria, en caso de que una Parte implicada sostenga que un miembro del panel o el

⁸ El CIADI es el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, del Banco Mundial, y el CNUDMI es la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.

⁹ Abbott, Keohane, Moravcsik, Slaughter, y Snidal (2000) desarrollan una tipología sobre la “legalización” de las relaciones internacionales.

panel en su conjunto se ha apartado de una norma fundamental de procedimiento o excedido en sus facultades. En este caso, el asunto se somete a un comité de jueces quienes pueden confirmar el fallo original, anularlo, o devolverlo al panel para que se adopte una medida conforme a lo establecido por el comité de jueces.

El Artículo 1905 brinda una salvaguardia adicional para el correcto funcionamiento del sistema de panel, para atender situaciones en las cuales las leyes de una Parte impidan que se integre un panel, que se dicte un fallo definitivo o que se ejecute el fallo.¹⁰ Finalmente, el Artículo 1907(2) establece la posibilidad de modificar este MSC, mediante el establecimiento de un sistema sustituto de reglas sobre prácticas desleales de comercio.

2.3 El Capítulo XX sobre la interpretación y aplicación del TLCAN

El MSC general del TLCAN está contenido en el Capítulo XX y se utiliza para resolver las controversias en torno a la aplicación e interpretación del Tratado. La Comisión de Libre Comercio del TLCAN, integrada por representantes de cada Parte a nivel de Secretaría de Estado (ministros), la cual funciona bajo la regla de consenso, desempeña un papel clave en los procedimientos del Capítulo XX.

Durante las negociaciones del TLCCEU este mecanismo no estuvo en el centro de las discusiones.¹¹ En un inicio Canadá insistió en incorporar un mecanismo general que otorgara la posibilidad de que un panel binacional emitiera laudos vinculantes, pero en la medida en que se decidió tratar al tema de solución de controversias en materia de prácticas comerciales desleales por separado del mecanismo general, éste pasó a un segundo plano.

Durante las negociaciones trilaterales, Canadá no intentó incluir cambios fundamentales en esta materia, mientras que México buscó de manera insistente que los paneles establecidos bajo este Capítulo tuvieran la facultad de emitir laudos vinculantes. Estados Unidos se opuso y México acató la postura estadounidense, contentándose con los logros obtenidos en otras materias cubiertas por el TLCAN (Ortiz Mena L.N. 2001).

El mecanismo está diseñado para evitar, en la medida de lo posible, que las controversias lleguen a la instancia de un panel. Así, el MSC contiene disposiciones detalladas sobre consultas, buenos oficios, conciliación y mediación, para lo cual la Comisión puede recurrir a este tipo de procedimientos.

En la primera etapa de solución de controversias, una Parte puede solicitar consultas (Artículo 2006). Si la controversia no se resuelve 30 días después de la entrega de dicha solicitud (15 días en el caso de bienes agropecuarios perecederos), o 45 días después de la entrega de dicha solicitud si otra de las Partes ha solicitado consultas subsecuentemente, cualquier Parte puede solicitar que se reúna la Comisión (Artículo 2007). Si el asunto no se resuelve mediante buenos oficios, conciliación, o mediación dentro de los 30 días posteriores a la reunión de la Comisión, una Parte puede solicitar por escrito que se establezca un panel arbitral (Artículo 2008).

El panel está constituido por cinco miembros, dos de cada parte (por selección cruzada, mediante la cual cada Parte selecciona a dos panelistas que son ciudadanos de la otra Parte contendiente), y a un presidente de común acuerdo (Artículo 2011).¹²

¹⁰ Este artículo se incluyó debido a la existencia del juicio de amparo en la legislación mexicana.

¹¹ En el TLCCEU se trata del mecanismo que queda establecido en el Capítulo XVIII.

¹² El mecanismo de selección se adecua, siguiendo los principios básicos recién señalados, para los casos en que haya más de dos Partes contendientes.

El Artículo 2016 establece que el panel debe emitir un Informe Preliminar dentro de los 90 días siguientes al nombramiento del último panelista. El Informe debe contener las conclusiones de hecho, la determinación sobre si la medida en cuestión es o puede ser incompatible con las obligaciones derivadas del TLCAN o causa anulación y menoscabo de conformidad con lo establecido en el Anexo 2004, así como sus recomendaciones. Los panelistas pueden formular votos particulares en cuestiones donde no hay acuerdo unánime, y las Partes pueden hacer observaciones por escrito al Panel dentro de los 14 días siguientes a la presentación del Informe Preliminar. El panel puede solicitar observaciones y reconsiderar su informe.

El Artículo 2017 establece que el Panel debe presentar un Informe Final, y los votos particulares en caso de que no haya unanimidad (sin indicar la identidad de los panelistas que estén en la mayoría o minoría), en un plazo de 30 días a partir de la presentación del Informe Preliminar, a menos que las Partes acuerden otra cosa. Las Partes deben comunicar confidencialmente a la Comisión el Informe Final del panel dentro de un plazo “razonable” (Artículo 2017[3]), y el Informe Final se debe publicar 15 días después de su comunicación a la Comisión, salvo que ésta decida otra cosa.

Por lo que se refiere al cumplimiento del Informe Final, el Artículo 2018 señala que las Partes contendientes “por lo regular” se deberán ajustar a las determinaciones y recomendaciones del panel y, siempre que sea posible, la resolución debe consistir en la no ejecución o derogación de la medida disconforme con el TLCAN o causa de anulación o menoscabo. Si no hay resolución, se puede otorgar una compensación.

Si el Informe Final del panel favorece a la Parte reclamante y ésta no llega a una solución mutuamente satisfactoria con la Parte demandada de conformidad con el Artículo 2018, la Parte reclamante puede suspender beneficios de efecto equivalente a la Parte demandada, hasta que se llegue a un acuerdo sobre la resolución. Se debe procurar que la suspensión de beneficios se dé dentro del mismo sector afectado por la controversia, pero se pueden suspender beneficios en otros sectores si la Parte reclamante considera que no es viable la suspensión en el mismo sector. La Comisión, a petición de cualquiera de las Partes contendientes, puede instalar un panel que determine si la suspensión de beneficios es manifiestamente excesiva. Dicho panel presenta su informe dentro de los 60 días siguientes a la elección del último panelista. El tiempo aproximado previsto por el Capítulo XX para que lleguen a su fin los procedimientos es de 250 días.

2.4 El mecanismo de solución de controversias de la OMC¹³

Este mecanismo es análogo al del Capítulo XX del TLCAN. Fue producto de arduas negociaciones durante la Ronda Uruguay (1986-1994), y entró en vigor el 1 de enero de 1995. Está contenido en el Anexo 2 del Acuerdo de la OMC, bajo el título “Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias”.

Se trata de un mecanismo con mejoras notables con respecto a su antecesor inmediato. La diferencia esencial es que anteriormente se requería de unanimidad para aprobar el establecimiento de un panel arbitral¹⁴, así como para adoptar su recomendación, y no había tiempos límite establecidos para el desarrollo del proceso. Esto significa que no estaba lejos

¹³ El texto del MSC de la OMC se tomó de www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dsu_s.htm.

¹⁴ En los textos legales de la OMC en castellano se habla de “grupo especial” en vez de “panel.” Yo he decidido mantener la referencia a paneles, para facilitar la lectura del presente trabajo, y dado que en el TLCAN (tanto en la versión en inglés como en la versión en castellano) siempre se habla de “panel”.

de ser lo que Henkin (1979) llamó un sistema basado en relaciones de poder, en comparación con un sistema basado en reglas. En la actualidad, se requiere de unanimidad para bloquear el establecimiento de un panel, y para legalmente evitar la adopción de su resolución, que es vinculante, y se establecen tiempos límite (aunque flexibles) para el desarrollo del proceso. El tiempo límite que se establece es de aproximadamente 15 meses, incluida una posible apelación. Si se trata de una disputa que involucra a bienes perecederos, este tiempo se reduce a un máximo de tres meses.

El Órgano para la Solución de Disputas (OSD), integrado por todos los gobiernos Miembros, representados por embajadores, tiene la facultad de establecer paneles arbitrales, de aceptar o rechazar el informe del panel o el que resulte de un proceso de apelación, y de dar seguimiento al cumplimiento de las resoluciones y recomendaciones. Tiene también la facultad para autorizar la suspensión de concesiones cuando un país no cumpla con un laudo.

El proceso de solución de controversias de la OMC tiene tres etapas básicas: procedimientos de solución sin panel (mediante consultas), procedimiento ante un panel y, en su caso, proceso de apelación.

Primera etapa: el proceso de establecimiento del panel no es automático. Primero es necesario tratar de resolver la controversia mediante consultas y, si ellas fracasaran, a través de mediación procurada por el Director General de la OMC (Artículo 4). Si transcurrido un periodo de 60 días a partir del inicio de consultas no se ha resuelto la controversia, se procede al establecimiento de un panel (Artículo 6). Adicionalmente, el Artículo 5 establece que cualquiera de los Miembros puede, en cualquier momento, solicitar procedimientos de buenos oficios, conciliación y mediación, los cuales serán confidenciales y sin perjuicio de los derechos de las Partes a tratar la controversia bajo otros procedimientos establecidos en la OMC.

Segunda etapa: el panel debe de establecerse dentro de 45 días a partir de que se solicita su establecimiento, y su labor no debe durar más de seis meses. El panel está compuesto por tres personas (excepcionalmente cinco personas) que no sean nacionales de los Miembros cuyos gobiernos sean Parte de la controversia (Artículo 8). El país demandado tiene derecho de veto sobre el establecimiento del panel en una sola ocasión. En lo subsiguiente, sólo se puede bloquear el establecimiento del panel con el consentimiento expreso de todos los miembros del OSD.

El proceso ante el panel se conduce de la siguiente manera: antes de la primera audiencia, las Partes en la controversia entregan por escrito sus posiciones al panel. Durante la primera audiencia, las Partes presentan su caso ante el panel de manera oral. Posteriormente, las partes entregan sus escritos de réplica al panel, y hacen lo correspondiente de manera oral durante la segunda audiencia. Una vez concluida esa etapa, el panel emite sus conclusiones de hecho a ambas Partes (no así sus recomendaciones), las cuales tienen dos semanas para hacer precisiones (Artículo 15).

La siguiente etapa consiste en que el panel emita su Informe Preliminar. Ambas Partes tienen una semana para solicitar una revisión del Informe. En caso de que por lo menos una de ellas lo solicite, se tienen dos semanas para realizar las revisiones, durante cuyo tiempo el panel puede reunirse de nueva cuenta con las Partes. Cuando concluye este plazo, el panel emite su Informe Final a las Partes, mismo que se hace del conocimiento de todos los miembros de la OMC tres semanas después. Si el panel encuentra que la medida cuestionada en efecto viola alguna disposición de la OMC, entonces recomienda que la medida se modifique de manera tal que sea conforme a las disposiciones de la OMC, y

puede sugerir la manera en que se debe llevar a cabo esta modificación. El Informe Final del panel se convierte en un laudo vinculante del Órgano para la Solución de Disputas (OSD) una vez transcurridos 60 días desde la emisión del mismo, a menos que exista un consenso entre las Partes para rechazarlo. Cualquiera de las Partes puede apelar el Informe, en cuyo caso se inicia una tercera etapa del MSC.

Tercera etapa: la apelación se inicia cuando al menos una de las Partes así lo solicita. El objetivo es examinar cuestiones de derecho, mas no de hecho. El proceso de apelación está a cargo del Órgano de Apelación, que es nombrado por el OSD. El Órgano de Apelación está constituido por tres miembros (de un total de siete miembros disponibles). Los miembros son nombrados por un periodo de 4 años, y no pueden ser funcionarios gubernamentales. El Órgano de Apelación puede conformar, modificar o revocar las constataciones y conclusiones jurídicas del panel. El tiempo límite para el proceso de apelación es de 90 días. A su vez, el OSD debe ratificar, confirmar o revocar el Informe de Apelación dentro de un máximo de 30 días a partir de su emisión. Se requiere de consenso en el OSD para rechazar el reporte (Artículo 17).

Por lo que se refiere al cumplimiento del Informe, las reglas están diseñadas para dar prioridad al cumplimiento oportuno con el Informe Final del panel o del Órgano de Apelación. La Parte que se vea obligada a cumplir con el Informe debe informar de sus intenciones de hacerlo en una reunión con el OSD que se celebra en un plazo no mayor a 30 días a partir de que se adoptó el Informe. Si no le es posible cumplir con la recomendación de manera inmediata, el OSD le puede otorgar un mayor plazo para cumplirlo (Artículo 21). En caso de que una vez concluido este plazo aún no se haya cumplido con la recomendación, las Partes inician negociaciones para establecer una compensación, la cual normalmente consiste en reducciones arancelarias en un sector de interés para la Parte reclamante (Artículo 22). Si una vez que transcurren 20 días de negociaciones para establecer una compensación no se ha llegado a mutuo acuerdo, la Parte reclamante puede solicitar al OSD que le autorice suspender concesiones previamente otorgadas a la Parte demandada.

El Órgano para la Solución de Disputas debe autorizar el retiro de concesiones en un plazo no mayor a 30 días a partir del fin del periodo razonable de tiempo que se otorgó a la Parte demandada para cumplir con las recomendaciones, a menos que haya consenso para denegar la solicitud de retiro de concesiones. El retiro de concesiones se debe efectuar en el mismo sector al que se refiere la controversia. De no ser esto posible, el retiro se debe hacer en otro sector bajo el amparo del mismo acuerdo de la OMC. En caso de que esta segunda alternativa no sea viable, se pueden retirar concesiones en un sector cubierto por un distinto acuerdo (Artículo 22). El OSD da un seguimiento al cumplimiento por parte de la Parte demandada, y el caso no se retira de su agenda hasta que esté completamente resuelto.

Hay diversas tipologías que nos permiten hacer una comparación de estos mecanismos (Smith 2000, Keohane, Moravcsik y Slaughter 2000, Ortiz Mena L.N.2001). Siguiendo el esquema de Ortiz Mena L.N., podemos clasificar a los MSC de conformidad con los siguientes criterios¹⁵:

1. ¿Existe un MSC? Si bien la mayoría de los acuerdos de integración regional tienen un MSC, no siempre es el caso.
2. ¿Participa un tercero? La distinción básica son, por un lado, los casos en donde no hay un MSC, o sí existe pero sólo se permiten consultas y negociaciones y, por el otro, las

¹⁵ Una descripción detallada de estos criterios está en el Capítulo 2 de Ortiz Mena L.N. 2001.

situaciones en las que participa un tercero, a saber las instancias en donde hay mediación, conciliación y arbitraje.

3. ¿Las decisiones del tercero son vinculantes?¹⁶ Dos elementos son necesarios para que las decisiones se consideren vinculantes. Primero, la terminología utilizada en el instrumento legal que establece el MSC debe ser inequívoca en lo referente al carácter vinculante de las decisiones y, segundo, ninguna de las Partes debe tener un veto sobre el inicio del procedimiento de solución de controversias, o sobre la adopción de la decisión del tercero.
4. ¿Cuáles son los medios utilizados para asegurar el cumplimiento de la decisión? En este rubro existen tres opciones: retorsión unilateral, retorsión autorizada por la tercera Parte, y cumplimiento vía los tribunales nacionales.
5. ¿Los actores no-estatales tienen acceso al MSC? La distinción básica es entre acuerdos inter-estatales, y los acuerdos que permiten algún acceso a actores no estatales.
6. ¿El tercero está constituido en un órgano permanente? La distinción básica es entre paneles temporales o *ad-hoc*, y órganos permanentes con árbitros que no son representantes de una de las Partes.

La clasificación de los MSC objeto de este trabajo de conformidad con la tipología, se muestra en el siguiente Cuadro:

Cuadro 1

Esquema Comparativo de los MSC del TLCAN y la OMC

<i>Aspectos del MSC</i>	<i>Opción</i>	<i>Cap. XI</i>	<i>Cap. XIX</i>	<i>Cap. XX</i>	<i>OMC</i>
¿Existe un MSC?	Sí/No	Sí	Sí	Sí	Sí
¿Participa un tercero?	Sí/No	Sí	Sí	Sí	Sí
¿Las decisiones son vinculantes?	Sí/No	Sí	Sí	No	Sí
¿Cómo se asegura el cumplimiento de las decisiones?	A.Retorsión unilateral B.Retorsión autorizada C.Tribunales nacionales	C	B	B	B
¿Tienen acceso los actores no estatales?	Sí/No	Sí	Sí	No	No
¿Existe un órgano permanente?	Sí/No	No	No	No	No

De entrada, podemos apreciar que en efecto existen MSC en el TLCAN y la OMC. Esto puede resultar obvio en el presente caso, pero hay varios acuerdos comerciales que no contienen disposición alguna para resolver controversias (Ortiz Mena L.N. 2001). Asimismo, en todos los mecanismos analizados en este trabajo participa un tercero, lo cual significa que van más allá de las consultas y negociaciones. De hecho, en todos los casos se puede llegar al arbitraje.

Las diferencias significativas comienzan cuando se abordan los rubros de tipo de decisiones, los medios para asegurar su cumplimiento, y la participación de actores no estatales. De los cuatro mecanismos, sólo el del Capítulo XX no contempla decisiones vinculantes, pues los paneles establecidos conforme a dicho capítulo sólo tienen la facultad de emitir recomendaciones en su Informe Final.

¹⁶ El término “decisiones” se utiliza en su acepción más general e incluye a todo tipo de pronunciamientos por parte del tercero, sin importar su nombre (informe final, laudo, etc.).

3. Desempeño de los mecanismos de solución de controversias del TLCAN

El modo de evaluar los MSC es, en sí, algo controvertido. Se pueden utilizar distintos parámetros, los cuales a su vez arrojarían distintos resultados. Una primera aproximación es la que se refiere al número de casos presentados, y al desempeño del mecanismo de conformidad con sus propios criterios: si se cumple con los procedimientos, y plazos establecidos, y si se acata la decisión. Un complemento a este enfoque es si hay quejas por parte de los involucrados, o si todos acatan las reglas durante el proceso así como el resultado.

Una segunda aproximación tiene que ver no con el proceso y resultados, sino con los efectos del mecanismo: es decir, si los flujos de comercio e inversión han continuado a pesar de las controversias, lo que significa que los mecanismos han brindado certeza a los actores económicos, estén o no estos involucrados en las controversias. En este caso no es necesario examinar el número de casos, sino estadísticas agregadas sobre flujos de comercio e inversión.

Cabe destacar que la mejor situación sería una en donde los flujos de comercio e inversión correspondieran a lo esperado como resultado de la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, pero no se presentara ningún caso ante los MSC.¹⁸ Esto no significa que los MSC no funcionen o se estén ignorando, sino que las Partes tienen información perfecta y completa de lo que resultaría de un proceso de solución de controversias, por lo cual anticipan el resultado y ajustan su comportamiento a ello, sin necesidad de recurrir al mecanismo. El uso de los mecanismos puede verse entonces como instancias en donde la información de que disponen las Partes es incompleta e imperfecta.¹⁹

- Capítulo XI

Como se señaló al inicio de este documento, el Capítulo XI es excepcional por tratarse de un acuerdo de protección de inversión suscrito por dos países desarrollados. Esto a su vez ha producido una situación inesperada: Estados Unidos (y en segundo término Canadá) pensaban que serían los que utilizarían este recurso legal en contra de acciones del gobierno mexicano. Esto en efecto ha sucedido, pues de los 24 casos, 10 fueron iniciados por un inversionista estadounidense en contra del gobierno mexicano. Lo que resulta más notable es que 14 de los 24 casos que se han presentado en el Capítulo XI han sido entre Canadá y Estados Unidos.

El desempeño de ese mecanismo ha sido satisfactorio, si se toma en cuenta que las inversiones han fluido de manera notable entre los miembros del TLCAN desde 1994, y que ningún inversionista se ha quejado del funcionamiento del mismo. Desde antes de su entrada en vigor, Hufbauer y Schott (1993) señalaron que este mecanismo está tan bien diseñado que debería servir como base para un futuro acuerdo multilateral de inversiones.

¹⁸ El parámetro sería, por supuesto, los flujos esperados dada la ecuación de gravedad, que toma en cuenta como elementos mínimos el tamaño de las economías y la distancia que las separa, además de la eliminación de barreras al comercio y la inversión. Frankel (1997) hace uso magistral de la ecuación de gravedad utilizando técnicas econométricas.

¹⁹ Esta noción se deriva de la teoría de juegos, y se refiere al concepto de solución vía inducción en reversa (*backwards induction*). Una explicación sencilla está en Dixit y Skeath (1999).

Cuadro 2
Capítulo XI: Casos 1994-2001

<i>Reclamante</i>	<i>Parte Demandada</i>	<i>Situación</i>
Adams et al (EU)	México	Activo
ADF (Can)	EU	Activo
Azinian et al (EU)	México	El panel desechó el caso
Calmark (EU)	México	Activo
Canfor (Can)	EU	Activo
Crompton (EU)	Canadá	Activo
Ethyl Corp (EU)	Canadá	Compensación de USD 13 millones para Ethyl
Fireman's Fund (EU)	México	Activo
Halchette (EU)	México	Desistido
Karpa (EU)	México	Activo
Kenex (Can)	EU	Activo
Ketcham (EU)	Canadá	Desistido
Lowen (Can)	EU	Activo
Metalclad (EU)	México	Compensación de USD 16.685 millones para Metalclad. Laudo parcialmente revocado por el Tribunal Superior de British Columbia
Methanex (Can)	EU	Activo
Mondev (Can)	EU	Activo
Pope and Talbot (EU)	Canadá	El panel desechó el caso
S.D. Myers (EU)	Canadá	Compensación para Myers. Un tribunal nacional está revisando el caso
Signa (Mex)	Canadá	Desistido
Sun Belt Water (EU)	Canadá	Desistido
Trammel Crow (EU)	Canadá	Activo
UPS (EU)	México	Activo
Waste Management I (EU)	México	El panel emitió un laudo a favor de México, quien objetó la jurisdicción del caso
Waste Management II (EU)	México	Activo

Fuentes: www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/NAFTA-e.asp

www.worldbank.org/icsid/cases/cases.htm

www.naftaclaims.com

www.state.gov/s/l/c3439.htm

Vega (2002).

En efecto, la inversión extranjera directa (IED) recibida por México de 1994 a 2000 fue de 466.000 millones de dólares; esto representa un ingreso promedio de 7.800 millones de dólares, mientras que los flujos anuales promedio de 1989 a 1993 fueron de sólo 2.800 millones de dólares anuales. La participación de la inversión estadounidense aumentó de manera significativa durante el periodo 1994 a 2000, pasando del 59% al 64% del total, mientras que la inversión europea disminuyó de 27% al 20% durante el mismo periodo (Ortiz Mena L.N. 2002).

La perspectiva es distinta desde la óptica de otros grupos, como los ambientalistas, algunos de los cuales han criticado al mecanismo argumentado que es un instrumento utilizado por las empresas multinacionales para evadir sus responsabilidades en cuestiones ambientales y maniar a los gobiernos cuando éstos tratan de poner en marcha medidas para proteger la salud humana, animal y vegetal, y proteger al medio ambiente. También hay inquietudes

acerca del carácter secreto de los procedimientos, y de que los gobiernos (especialmente el mexicano) no han realizado un esfuerzo serio para difundir los laudos (Ortiz Mena L.N. 2002, Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable-Fondo Mundial Para la Naturaleza 2001, Vega 2002). Por su parte, el gobierno canadiense mostró preocupación por el laudo del panel que revisó el caso Metalclad, pues considera que se podría interpretar como una importante limitante a las amplias facultades que ostentan las provincias canadienses.

Las posiciones encontradas entre inversionistas y ambientalistas representan un importante reto para el futuro funcionamiento de este mecanismo. En la sección de conclusiones y recomendaciones se brindan algunas sugerencias para hacer frente a esta problemática, pero en todo caso queda claro que lo más riesgoso es suponer que todo está bien y no tomar medidas para aminorar las consecuencias de los conflictos entre estos grupos.

- Capítulo XIX

El mecanismo de este Capítulo es, con mucho, el más utilizado del TLCAN. Si se toman en cuenta sólo los casos que han llegado a instancia de panel de los Capítulos XI, XIX y XX, tenemos que de un total de 108 casos, el 22% corresponde al Capítulo XI, y sólo el 5% corresponde al Capítulo XX; el restante 73% de los casos se han dado dentro del Capítulo XIX.

Como en el caso del Capítulo XI, es difícil atribuir la causalidad del importante aumento en los flujos comerciales a este capítulo, y separar los efectos de los que pudiera tener el Capítulo XX, así como las disposiciones de apertura sectorial, liberalización arancelaria y reglas de origen del TLCAN, entre otros factores. No obstante, el incremento de los flujos comerciales ha sido notable.

Entre 1993 y 2000, el comercio entre Estados Unidos y México se incrementó en un 209%, pasando de 85.000 millones de dólares a 263.000 millones de dólares, con lo cual México pasó a ser el segundo socio comercial de Estados Unidos, superado sólo por Canadá, y se convirtió asimismo en su segundo mercado de exportación, de nuevo superado por Canadá. Canadá y Estados Unidos son recíprocamente principales socios comerciales, si bien la relación es mucho más importante para Canadá que para Estados Unidos como proporción de sus respectivos PIB.

Durante el mismo periodo el comercio entre México y Canadá aumentó en 199%, pasando de 4.000 millones de dólares en 1993 a 12.000 millones de dólares en 2000. Sin embargo, a pesar del notable crecimiento del comercio bilateral, los flujos son poco significativos si se les compara con los que tienen con los Estados Unidos. En el caso de México, en el año 2000 el 95% de su comercio con América del Norte era con Estados Unidos, y sólo el 5% con Canadá.²⁰

Pasando al Cuadro 3, tenemos que, como pudiera esperarse, las autoridades estadounidenses han sido demandadas ante paneles con mayor frecuencia que las autoridades canadienses y mexicanas. Esto se debe a que Estados Unidos es, con mucho, el mayor mercado de América del Norte, y las relaciones comerciales de la región no son verdaderamente trilaterales, sino se trata de dos relaciones bilaterales sumamente intensas: de Canadá con Estados Unidos y de México con Estados Unidos. Cada una de las Partes ha iniciado un número similar de reclamos.

²⁰ Cifras tomadas de la presentación en PowerPoint "TLCAN y México" (Septiembre de 2001), disponible en la página de Internet de la Secretaría de Economía (antes SECOFI): www.economia.gob.mx

Cuadro 3

Capítulo XIX

Casos 1994-2001: Parte Reclamante y Parte Demandada

<i>Parte Demandada</i>	<i>Total de Casos</i>	<i>Reclamos Canadienses</i>	<i>Reclamos Mexicanos</i>	<i>Reclamos Estadounidenses</i>
Agencias Canadienses	19	----	2	17
Agencias Estadounidenses	49	23	26	----
Agencias Mexicanas	11	3	----	8
Total	79	26	28	25

Fuente: www.nafta-sec-alena.org/spanish/decisions/nafta/index.htm

Por lo que se refiere al tipo de casos, destacan los relativos a dumping, que son cerca de $\frac{3}{4}$ del total de casos, y 82% de estos casos de dumping son en contra de agencias estadounidenses. Los casos referentes a impuestos compensatorios son sólo el 10% del total de casos, por lo que podemos concluir que la temática más difícil dentro de las prácticas desleales de comercio es el dumping.

Cuadro 4

Capítulo XIX

Casos 1994-2001: Parte Demandada por Tipo de Caso

<i>Parte Demandada</i>	<i>Total de Casos</i>	<i>Dumping</i>	<i>Impuestos Compensatorios</i>	<i>Daño</i>	<i>Otros</i>
Agencias Canadienses	19	6	0	12	1
Agencias Estadounidenses	49	40	7	1	1
Agencias Mexicanas	11	10	1	0	0
Total	79 (100%)	56 (71%)	8 (10%)	13 (16%)	2 (3%)

Fuente: www.nafta-sec-alena.org/spanish/decisions/nafta/index.htm

Aproximadamente el 90% de los casos se han decidido unánimemente, y si bien no siempre se ha cumplido con los plazos de tiempo establecidos, las demoras no han sido muy significativas y tampoco han generado quejas por parte de los involucrados en las controversias.

Las decisiones del panel han sido cumplidas de manera oportuna por parte de las autoridades competentes, y solamente en una ocasión se ha recurrido al Comité de Impugnaciones Extraordinarias.²¹

Las quejas que se han presentado acerca de su funcionamiento se refieren a cuestiones puntuales y sumamente técnicas, y no ha generado la animadversión de grupos ambientalistas o aquellos que están en contra del libre comercio, como ha sido el caso del

²¹ El 23 de marzo de 2000 Estados Unidos solicitó el inicio del Procedimiento de Impugnaciones Extraordinarias para revisar el caso de cemento Pórtland gris y clinker de cemento provenientes de México (ECC-2000-1904-01 USA).

mecanismo del Capítulo XI, por lo que puede concluirse que el desempeño de este mecanismo ha sido muy bueno.²²

- Capítulo XX

Como se menciona párrafos arriba, el mecanismo del Capítulo XX ha sido utilizado relativamente poco, si se toman en cuenta sólo las controversias que han llegado a instancia de panel. Si se contasen todas las controversias que se han iniciado de conformidad con el Capítulo XX (es decir, incluidas las consultas, mediación y conciliación), tenemos que en lugar del 5% del total de controversias dentro del TLCAN éstas representarían el 12% del total, aún muy por debajo de las que se han presentado bajo el Capítulo XIX.

Más de la mitad de los casos que se han iniciado bajo el Capítulo XX se han resuelto (o desechado) sin llegar a la instancia de panel.²³ Dado que una de las intenciones del diseño de este mecanismo es buscar medidas de conciliación y evitar que se llegue a instancia de panel, esto representa un desempeño exitoso.

Sin embargo, si vemos lo que sucedió en algunos casos específicos, podría decirse que más que mecanismo de resolución de controversias, ha representado una manera de, como se dice coloquialmente, meter algunos asuntos bajo la alfombra. Tenemos que de los 8 casos, 3 se resolvieron de manera satisfactoria, mientras que en 5 de ellos esto no sucedió. En el *Federal Acquisition Streamlining Act*, aranceles a tomates, y limón las consultas se suspendieron. En el caso de salvaguardas a tomates, la Cámara de Representantes rechazó a la propuesta mexicana, y en el caso de normas de empaque y entrega, en 1998 México todavía no había publicado dichas normas, a pesar de que las consultas se iniciaron en mayo de 1995.

La no resolución de controversias, y la tardanza extrema en llegar a una resolución se hace más patente si se incluyen los casos que iniciaron en consultas y pasaron a instancia de panel. Sin embargo, antes de analizar los casos ante paneles, cabe destacar el tipo de conflictos que se han suscitado en instancias pre-panel.

²² Vega (2001 y 2002) concluye que el desempeño ha sido muy bueno. Gagné (2000) tiene una posición más crítica.

²³ En total son 13 casos, 8 que se han quedado en instancias pre-panel, y 5 que han pasado a instancia de panel.

Cuadro 5
Capítulo XX
Casos 1994-2001: Instancias Pre-Panel

<i>Caso No.</i>	<i>Parte Reclamante</i>	<i>Parte Demandada</i>	<i>Cronología</i>	<i>Situación</i>
Federal Acquisition Streamlining Act de Octubre 13, 1994.	México	Estados Unidos	Solicitud de consultas: Julio 1, 1995. Consultas: Septiembre 5, 1995.	Suspendido
Tomates (aranceles)	México	Estados Unidos	Solicitud de consultas: Julio 1, 1995. Consultas: Septiembre 5, 1995.	El Congreso de EU rechazó una propuesta para participar en las consultas. Suspendido
Tomate (salvaguardas)	México	Estados Unidos	No se iniciaron consultas formales	El Senado de EU aprobó la iniciativa de reforma al <i>1974 Trade Act</i> en lo referente a salvaguardas, pero la Cámara de Representantes lo rechazó
Tomate (disposiciones especiales sobre empaque)	México	Estados Unidos	Solicitud de consultas: Julio 1, 1995. Consultas: Septiembre 5, 1995.	Se presentó al Senado una iniciativa para modificar al <i>Agriculture Marketing Agreement</i> en lo referente a exportaciones de tomate mexicano a Estados Unidos. Caso resuelto
Tomate (salvaguardas)	México	Estados Unidos	No se iniciaron consultas formales	El USITC ²⁴ determinó que las importaciones de tomate mexicano no producían daño a los productores estadounidenses. Caso resuelto
Tomate (impuestos compensatorios)	México	Estados Unidos	México solicitó consultas en Diciembre 18, 1995. Consultas: Enero 16, 1996	En Octubre 11, 1996 la Confederación Nacional de Hortalizas y la Confederación de Agricultores del Estado de Sinaloa acordaron vender el tomate a un precio mínimo de USD 5.17 por caja, para evitar ser sujetos de impuestos compensatorios. Caso resuelto
Normas de empaque y entrega	Estados Unidos	México	Solicitud de consultas: Abril 25, 1995. Consultas: Mayo 24, 1995. Participación de la Comisión de Libre Comercio (solicitada por México), Junio 15, 1995.	México no ha publicado las Normas
Limón	México	Estados Unidos	Solicitud de consultas: Julio 2, 1997. Consultas: Julio 17, 1997.	Consultas suspendidas. Se ha regularizado el comercio bilateral de este cítrico

Fuente: Leycegui 2000, Apéndice, Cuadro 2.

Primeramente destaca el hecho de que 6 de los 8 casos involucran a bienes agrícolas, y que en 5 de ellos el problema se refiere a tomates. En segundo término, vemos que en 7 de los 8 casos Estados Unidos es la Parte demandada, y que en 7 de los 8 casos México es la Parte reclamante. Por ello, podemos concluir que en las instancias pre-panel han predominado de manera preponderante las quejas de México en contra de Estados Unidos en torno a exportaciones agrícolas. Quizá los problemas bilaterales más complicados entre Canadá y Estados Unidos se resolvieron durante los primeros años de vigencia del TLCCEU y ahora se está dando algo similar en la relación bilateral Estados Unidos-México. Si esto no se trata de costos iniciales de ajuste, sino de problemas sistemáticos entre Estados Unidos y México en materia de exportaciones agrícolas, sería conveniente llegar a acuerdos en la materia que eviten un desgaste de este mecanismo.

²⁴ *United States International Trade Comisión.*

Cuadro 6

Capítulo XX

Casos 1994-2001: Instancia de Panel

<i>Caso No.</i>	<i>Parte Reclamante</i>	<i>Parte Demandada</i>	<i>Cronología</i>	<i>Situación</i>
CDA-95-2008-01 Aranceles aplicados por Canadá a determinados productos agrícolas originarios de los Estados Unidos	Estados Unidos	Canadá	Solicitud de establecimiento de panel: Julio 14, 1995. Reporte Final: Diciembre 2, 1996. Tiempo transcurrido: 505 días. Tiempo excedido: 256 días.*	El panel confirmó la facultad del gobierno canadiense para aplicar aranceles a determinados productos agrícolas originarios de los Estados Unidos.
USA-97-2008-01 Salvaguardia impuesta por los Estados Unidos de América a escobas de mijo mexicanas	México	Estados Unidos	Solicitud de establecimiento de panel: Enero 14, 1997. Informe Final: Enero 30, 1998. Tiempo transcurrido: 381 días. Tiempo excedido: 131 días.*	El panel encontró que la salvaguardia impuesta por los Estados Unidos a las escobas de mijo mexicanas constituye una violación de las obligaciones de Estados Unidos derivadas del TLCAN, y recomendó que dicho país eliminara la salvaguardia lo más pronto posible.
USA-98-2008-01 Servicios de transporte transfronterizo de carga de y hacia los estados fronterizos	México	Estados Unidos	Solicitud de establecimiento de panel: Febrero 6, 1998. Informe Final: Febrero 6, 2001. Tiempo transcurrido: 868 días. Tiempo excedido: 618 días.*	El panel encontró que el rechazo estadounidense a procesar solicitudes de empresas mexicanas que desean prestar servicios de transporte de carga transfronterizo de conformidad con el Anexo I del TLCAN, es una violación de los Artículos 1202 (trato nacional) y 1203 (trato de nación más favorecida) del TLCAN. También encontró que los impedimentos a inversiones mexicanas en el sector constituyen una violación a disposiciones del TLCAN. Recomendó que Estados Unidos emitiera las disposiciones necesarias para comenzar a procesar solicitudes mexicanas, y que eliminara en cuanto antes las restricciones a la inversión. Señaló que Estados Unidos tiene derecho a establecer requisitos especiales a las empresas mexicanas siempre que se hagan de buena fe y para buscar el cabal cumplimiento de las normas de seguridad estadounidenses.
USA-98-2008-02 Servicio transfronterizo de autobús de pasajeros	México	Estados Unidos	Solicitud de establecimiento de panel: Noviembre 2, 1998.	No hay información disponible.
Exportaciones de azúcar mexicana a Estados Unidos Cupos arancelarios	México	Estados Unidos	Solicitud de establecimiento de panel: Agosto 20, 2000.	No hay información disponible.

*Si se toma como base un tiempo programado de aproximadamente 250 días para la resolución del caso.

Fuentes: www.nafta-sec-alena.org/spanish/decisions/nafta/index.htm
www.ustr.gov/enforcement/update.pdf
www.webcom.com.mx/cronica/2000/nov/08/pri09.html

Nuevamente los casos reflejan los problemas entre dos relaciones bilaterales más que los de una relación trilateral: no hay casos entre Canadá y México, y Estados Unidos es la Parte demandada en 4 de los 5 casos. También destacan los problemas bilaterales entre Estados Unidos y México, pues 4 de los 5 casos involucran a esos dos países. Al igual que en la instancia pre-panel, es México quien suele iniciar los casos en contra de Estados Unidos: en la instancia ante panel todas las controversias bilaterales han sido iniciadas por México.

Una diferencia importante con los casos que se han presentado en las instancias pre-panel es que los casos ante panel son muy diversos: involucran el comercio de bienes agrícolas, bienes no agrícolas (escobas de mijo), servicios, e inversión.²⁵

Los tiempos establecidos para la resolución de casos nunca han sido acatados, y se han excedido de manera ostensible; el tiempo excedido va de un mínimo de 131 días para el caso de escobas de mijo hasta 618 días para el de transporte terrestre de carga.

²⁵ El caso de inversión se refiere al de transporte terrestre.

Esta situación resulta aun más desfavorable si se toma en cuenta que la fecha de entrega del Informe Final no siempre representa la resolución del caso. Por ejemplo, en el caso de escobas de mijo, el panel emitió su Informe Final a favor de México en enero de 1998, y no fue sino hasta diciembre de ese año que Estados Unidos dejó de aplicar las salvaguardas. Esta situación también se presentó en el caso de transporte de carga, como se verá en la siguiente sección.

Si bien en el caso de escobas de mijo México no llegó a la retorsión autorizada y prefirió esperar a que Estados Unidos acatará la decisión, el retraso sistemático en el proceso de solución de controversias y el cumplimiento de los informes de paneles puede deslegitimar al mecanismo y derivar en el uso de retorsión no autorizada. Esto debe evitarse, y en la sección final se presentan algunas sugerencias en torno a este tema.²⁶

4. Capítulo XX: la controversia en materia de transporte terrestre

La controversia entre Estados Unidos y México en materia de transporte es de suma importancia, pues entre el 75% y 80% del comercio bilateral se realiza por vía terrestre, y éste aumentó de 85.000 millones de dólares en 1993 a 263.000 millones de dólares en 2000. Asimismo, es un caso difícil pues involucraba originalmente a tres rubros (transporte terrestre de carga, transporte terrestre de pasajeros, e inversión), y a pesar de que los gobiernos se comprometieron a una liberalización, ambos enfrentaban fuertes presiones internas para no cumplir con lo acordado.

Los pormenores de la controversia entre México y Estados Unidos en materia de transporte terrestre de carga y de pasajeros, y de inversión extranjera en ese sector, son los siguientes:

4.1 Las disposiciones del TLCAN en materia de inversión y comercio transfronterizo de servicios de transporte

De conformidad con el Anexo I del TLCAN, se permitiría el acceso de transporte transfronterizo de carga terrestre en los estados fronterizos de México y Estados Unidos tres años a partir de la firma del TLCAN (el 18 de diciembre de 1995), y se permitiría el libre tránsito en todo el territorio seis años después de la entrada en vigor del Tratado (el 1 de enero de 2000). Canadá y Estados Unidos abrieron sus respectivos territorios para el libre tránsito de transporte de carga desde 1982.

El Anexo I también especifica que Estados Unidos y México eliminarían las restricciones al servicio de transporte de pasajeros de itinerario fijo a partir del tercer año de entrada en vigor del TLCAN (el 1 de enero de 1997).

Asimismo, se acordó que se permitiría inversión de mexicanos en Estados Unidos para proveer servicios transfronterizos de carga, a partir del tercer año después de la firma del Tratado (el 18 de septiembre de 1995), y que siete años a partir de la entrada en vigor del Tratado se permitiría inversión para proveer servicios transfronterizos de transporte de pasajeros (el 1 de enero de 2001).

México sostiene que Estados Unidos violó varias disposiciones del TLCAN, al no eliminar restricciones al comercio transfronterizo de transporte de carga, e impedir la inversión

²⁶ No es posible examinar el desempeño del mecanismo de la OMC en lo referente a casos entre países de América del Norte en este trabajo. Un análisis reciente lo hace Reif (2002).

mexicana en el sector de transporte de carga en Estados Unidos, y que además ello constituye un trato discriminatorio pues las restricciones no se aplican a Canadá. Argumenta que la postura estadounidense no se debe a consideraciones de seguridad, sino a presiones ejercidas por sindicatos estadounidenses que se oponen a la entrada de camiones mexicanos a su territorio. Admite que las disposiciones mexicanas en la materia no son equivalentes a las de Estados Unidos, pero señala que nunca se acordó que se adoptaría un régimen común, sólo que habría cooperación en la materia. Por todo ello, sostiene que Estados Unidos viola las disposiciones de trato nacional y nación más favorecida contenidas respectivamente en los Artículos 1202 y 1203 del Capítulo XII del TLCAN (Comercio Transfronterizo de Servicios), y los Artículos 1102 y 1103 de Capítulo XI del Tratado (Inversión).

Estados Unidos sostiene que el Artículo 1202 establece que el trato nacional se otorgará “en circunstancias similares” y que dado que el marco regulatorio estadounidense es más riguroso que el mexicano, no se está violando este Artículo. Asimismo, sostiene que tampoco viola el Artículo 1203, dado que ahí también se señala que el trato de nación más favorecida se otorgará “en circunstancias similares,” y el marco regulatorio canadiense es equivalente al estadounidense. También niega que haya motivaciones políticas detrás de su negativa de procesar las solicitudes mexicanas para acceso a transportistas de carga, y señala que en todo caso varios paneles de la OMC han establecido de manera clara que la intención de la Parte acusada de violar alguna disposición es irrelevante, y sólo se debe determinar si hubo o no una violación, y considera que ese mismo principio se debe aplicar a los casos del Capítulo XX.

Canadá solicitó participar de conformidad con lo establecido en el Artículo 2013 (Participación de la tercera Parte). Sostiene que para interpretar el Artículo 1202 se debe comparar el trato que recibe un transportista de carga extranjero (en este caso mexicano) en Estados Unidos, con el trato que recibe un transportista de carga estadounidense en Estados Unidos, y que la negativa general de Estados Unidos a procesar solicitudes mexicanas para tal efecto constituye una violación al principio de trato nacional. Sostiene además que también está violando las disposiciones del Capítulo IX (Medidas Relativas a Normalización), toda vez que los niveles de protección establecidos de conformidad con ese capítulo deben de respetar el principio de trato nacional establecido en el Artículo 1202.

4.2 Cronología de la controversia

1995

Diciembre: El día 18 el Departamento de Transporte de los Estados Unidos (DOT) informa que no procesará las solicitudes de empresas mexicanas interesadas en brindar servicios de transporte de carga en territorio estadounidense (estados fronterizos), debido a consideraciones de seguridad (capacitación de choferes y estado que guardan los vehículos). En su momento hace saber que tampoco se eliminarán las restricciones sobre inversiones en el sector. El mismo día la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México (SECOFI) solicita consultas con el gobierno de Estados Unidos, de conformidad con el Artículo 2006 del TLCAN. El gobierno de Estados Unidos rehusa iniciar consultas, e indica que ello afectaría negativamente el trabajo que estaban realizando funcionarios del sector transporte en ambos países. El día 21 SECOFI reitera su petición de iniciar consultas.

1996

Enero: El día 19 se llevan a cabo consultas, las cuales no logran resolver la controversia.

1998

- Julio: El día 24 SECOFI solicita una reunión de la Comisión de Comercio del TLCAN de conformidad con el Artículo 2007, para tratar el tema del incumplimiento de compromisos de acceso al transporte de carga mexicano a los estados fronterizos de Estados Unidos, y a la inversión de mexicanos en Estados Unidos para proveer servicios de transporte de carga.
- Agosto: El día 19 se reúne la Comisión, la cual no logra resolver la controversia.
- Septiembre: El día 22 SECOFI solicita el establecimiento de un panel, de conformidad con el Artículo 2008(1), para tratar el tema de inversión y transporte de carga (caso USA-98-2008-01).
- Noviembre: El día 2 SECOFI solicita el establecimiento de un panel, de conformidad con el Artículo 2008(1), para tratar el tema de transporte de pasajeros (caso USA-98-2008-02).

1999

- Diciembre: El día 10 el gobierno de Estados Unidos solicita el inicio de consultas para tratar el tema de la negativa mexicana a otorgar acceso a territorio mexicano a autotransportistas de carga estadounidenses.

2000

- Enero: El día 7 se llevan a cabo consultas, las cuales no logran resolver la controversia
- Febrero: El día 2 se establece el Panel, con dos árbitros mexicanos, dos árbitros estadounidenses, y un árbitro del Reino Unido como presidente. Ese mismo día Estados Unidos solicita una reunión de la Comisión de Libre Comercio para tratar el asunto de la supuesta negativa mexicana de otorgar acceso a transportistas estadounidenses, y pide que ambos casos se consoliden en uno, pero no solicita el establecimiento de un panel. A pesar de que México ha iniciado procedimientos de solución de controversias en contra de Estados Unidos acerca de la negativa del último a otorgar acceso a proveedores mexicanos de servicio de transporte de pasajeros a territorio de Estados Unidos, no se da un seguimiento del asunto. El panel sólo revisa los asuntos de transporte de carga e inversión. El día 14 México somete su comunicación escrita inicial, el día 22 Canadá somete su comunicación, como tercero interesado, y el día 23 Estados Unidos somete su comunicación.
- Abril: El día 3 México somete su segunda comunicación, y Estados Unidos hace lo propio el día 24.
- Mayo: El día 16 Estados Unidos solicita el establecimiento de un Comité de Revisión Científica, de conformidad con el Artículo 2015. El día 17 se lleva a cabo una audiencia en Washington, D.C. en la cual el Panel evalúa los temas abordados en las comunicaciones escritas, así como la solicitud de establecer el Comité de Revisión Científica.
- Junio: El día 9 México y Estados Unidos someten sus comunicaciones comentando lo acontecido en la audiencia.
- Julio: El día 10 el Panel da a conocer su negativa sobre la solicitud estadounidense de establecer un Comité de Revisión Científica.
- Noviembre: El día 29 el Panel emite su Informe Preliminar.
- Diciembre: El día 13 las Partes someten sus comentarios sobre el Informe Preliminar.

2001

Enero: Los días 5 y 8 las Partes someten respuestas a las observaciones que el Panel hizo a los comentarios sometidos el 13 de diciembre de 2000.

Febrero: El día 1 Public Citizen, una ONG de corte liberal dirigida por Ralph Nader (www.citizen.org), emite un comunicado avisando que en los próximos días el Panel emitirá su Informe Final, señalando supuestos riesgos a la seguridad en Estados Unidos que se desprenderían del ingreso de camiones de carga mexicanos.

El día 6 el Panel emite su Informe Final. Establece que los Estados Unidos violó varias disposiciones del TLCAN, y que debe comenzar a procesar las solicitudes de empresas mexicanas interesadas en brindar servicios de transporte de carga en territorio estadounidense, y eliminar las restricciones a la inversión en el sector de conformidad con el calendario establecido en el TLCAN.

Por lo que se refiere a servicios, el Panel resuelve de manera unánime que la negativa general de Estados Unidos de procesar las solicitudes mexicanas para brindar servicios transfronterizos de transporte de carga constituye una violación a los Artículos 1202 y 1203, que no se justifica bajo el argumento que ese trato se otorga sólo “en circunstancias similares,” ni tampoco por las excepciones establecidas en el Capítulo IX o el Artículo 2101 (Excepciones generales). El Panel determina de manera unánime que el estado que guarda el marco regulatorio mexicano no constituye un fundamento legal para que Estados Unidos mantenga una moratoria sobre las solicitudes mexicanas para brindar servicios de transporte de carga en Estados Unidos.

Por lo que se refiere a inversión, el Panel determina de manera unánime que Estados Unidos ha incumplido y continúa sin cumplir con sus obligaciones derivadas del Anexo I, del Artículo 1102 y 1103 para permitir a mexicanos invertir en empresas en Estados Unidos para brindar servicios transfronterizos de carga. El Panel deja en claro que cada Parte tiene el derecho a establecer el tipo de regulación que estime pertinente para cumplir con objetivos legítimos de seguridad en lo referente a los servicios de transporte de carga.

El Panel recomienda que Estados Unidos tome las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones en materia de servicios transfronterizos de carga e inversión derivadas del TLCAN, y señala que esto no significa que necesariamente debe de aprobar las solicitudes mexicanas, simplemente que debe procesarlas.

Asimismo, señala que Estados Unidos no está obligado a tratar a las solicitudes mexicanas exactamente del mismo modo que trata a las canadienses y estadounidenses, siempre y cuando se revisen caso por caso. Establece que puede ser legítimo que una Parte concluya que para que los proveedores de servicios de otra Parte cumplan con el marco regulatorio de la primera es necesario imponer requisitos específicos a los proveedores de servicios de la segunda, de manera excepcional, siempre y cuando ello se haga de buena fe con respecto a consideraciones de seguridad y los requisitos especiales no contravengan las disposiciones pertinentes del TLCAN.

Finalmente, establece que las consideraciones anteriores no se aplican a la inversión, toda vez que tanto Estados Unidos como México concuerdan en que no están de por medio asuntos referentes a la seguridad.

El día 11 la AFL-CIO²⁷ emite un comunicado de prensa en donde señala su desacuerdo con la resolución del Panel y su preocupación en materia de seguridad por la inminente apertura al

²⁷ *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations.*

tránsito de camiones mexicanos en territorio estadounidense.²⁸ El día 18 un portavoz de la Cámara de Comercio Estadounidense, de la Asociación de Cámaras de Comercio Estadounidenses en América Latina (AACCLA), y de la Cámara de Comercio Estadounidense en México comparece ante el Comité de Comercio, Ciencia y Transporte del Senado y el Comité de Transporte e Infraestructura de la Cámara de Representantes, y señala la importancia de cumplir con lo pactado en el TLCAN con respecto a servicios transfronterizos de transporte e inversión.²⁹ En la misma sesión el Vice-Director del USTR³⁰, Peter Allgeier, se pronuncia a favor del cumplimiento de las disposiciones del TLCAN en la materia.³¹

- Junio: El día 5 el Presidente Bush gira instrucciones al DOT para que emita el reglamento que regirá la entrada de camiones mexicanos a territorio estadounidense y comience a procesar las solicitudes.
- Diciembre: El día 18 el presidente Bush suscribe el *Transportation and Related Agencies Appropriations Act 2002*, mediante el cual se liberan recursos para que las instancias pertinentes aseguren que los vehículos mexicanos de transporte estén debidamente supervisados con respecto al cumplimiento de normas estadounidenses de seguridad. Esto se hace como respuesta a las inquietudes señaladas por miembros del Congreso de Estados Unidos.

2002

- Marzo: El día 14 el DOT emite el reglamento sobre transporte terrestre, mismo que aparece publicado en el diario oficial (*Daily Register*) el día 19.³²
- Junio: En este mes se debe dar la apertura efectiva de conformidad con el reglamento publicado por el DOT el 19 de marzo. México debe decidir si acepta el reglamento, y en caso contrario si inicia otro procedimiento de solución de controversias para cuestionar al reglamento.³³

4.3 Consideraciones en torno al caso

El caso de Transporte de Carga ha estado muy politizado en ambos lados de la frontera. Es una situación un tanto paradójica, en tanto que no se trata de un caso en el cual un gobierno defiende los intereses de empresas establecidas en su país, en contra de barreras impuestas por el gobierno de otro país, motu proprio o como resultado de presiones ejercidas por empresas establecidas en ese otro país. Se trata de un acuerdo entre dos países que decidieron liberalizar la inversión y los servicios de transporte terrestre de carga (y pasajeros), dada la importancia del transporte terrestre en el comercio de bienes en la región, al cual importantes grupos en ambos países se oponen. Esto, sin duda, ha contribuido a que el caso haya tardado tanto tiempo en resolverse.

Por lo que se refiere a Estados Unidos, la oposición más fuerte a la apertura de servicios de carga de transporte terrestre provino de los transportistas afiliados al *Transportation Trades*

²⁸ www.ttd.org/Resolutions/021101no.5.htm.

²⁹ www.uschamber.org/Press+Room/Testimony/010718tjd.htm.

³⁰ *United States Trade Representative*.

³¹ www.ustr.gov/speech-test/assistant/2001-07-18_Allgeier.PDF

³² www.fmcsa.dot.gov/rulesregs/Mexican/Fact_Sheet.pdf.

³³ Nota: la controversia no se ha resuelto, y el gobierno mexicano ha decidido aplicar la “política de espejo”, lo que puede traducirse como un *quid pro quo* mediante el cual se denegará acceso a transportistas estadounidenses a territorio mexicano, en tanto no haya satisfacción completa por parte del gobierno y empresarios mexicanos en torno a la reglamentación emitida por el DOT para cumplir con las recomendaciones del panel.

Department de la AFL-CIO, quienes llevaron a cabo una campaña publicitaria en contra de la apertura, argumentando cuestiones de seguridad tales como el supuesto hecho de que el Ministerio de Trabajo (*Department of Labor*) de los Estados Unidos no tiene programas para asegurar que las empresas mexicanas y sus trabajadores cumplirán con las normas laborales y de seguridad en Estados Unidos, que la infraestructura fronteriza es inadecuada para atender un mayor flujo de camiones en la frontera, y que México no tiene requisitos adecuados para verificar que los choferes no estén usando alcohol y drogas.

En un comunicado del 11 de febrero de 2001, es decir 5 días después de la entrega del Informe Final del Panel, los sindicalistas resolvieron que el Informe representaba una afrenta a la democracia y que presionarían a Bush y al Congreso para que hicieran caso omiso de las recomendaciones del Panel, aun si esto significara que México impondría restricciones comerciales a Estados Unidos como represalia.³⁴

Public Citizen, una ONG que se dedica a defender los derechos de los consumidores, también ha sido crítica ostensible de la apertura a los servicios terrestres de transporte de carga, aduciendo razones muy similares a las expresadas por la AFL-CIO. Public Citizen también ha destacado el carácter secreto de los procedimientos del Panel, y argumentado que acuerdos comerciales como el TLCAN tienen fallas fundamentales, pues representan una amenaza a la normatividad sobre salud y seguridad de los países.³⁵

De las pocas voces favorables a la apertura que se han escuchado en Estados Unidos son las de representantes de cámaras de comercio, las cuales reconociendo inquietudes legítimas sobre cuestiones de seguridad, señalan la vital importancia que tiene el transporte terrestre para aumentar los flujos comerciales, y que una negativa del gobierno estadounidense no sólo afectaría al comercio sino a las relaciones bilaterales México-Estados Unidos y la credibilidad internacional de los compromisos asumidos por Estados Unidos. La posición del USTR es muy similar a la de las cámaras de comercio.³⁶

Por su parte, las autoridades mexicanas sostienen que la negativa de la AFL-CIO para apoyar la apertura no tiene nada que ver con consideraciones de seguridad, sino que temen la competencia de los choferes mexicanos (trabajando para empresas mexicanas o estadounidenses), los cuales trabajarían por salarios menores a los que perciben los choferes estadounidenses, y que la negativa del gobierno estadounidense se debe a presiones políticas ejercidas por los sindicatos, y no a consideraciones legítimas sobre seguridad.³⁷

En México hay intereses encontrados y varios grupos de interés se han opuesto a la apertura. El principal de ellos es la CANACAR³⁸, agrupación de las principales empresas de transporte de carga en México. La oposición se debe a que temen la competencia de empresas estadounidenses; sostienen que si bien los salarios de los choferes mexicanos son inferiores a los de los estadounidenses, la flota estadounidense es mucho mayor, tienen acceso a financiamiento más barato y a avanzados sistemas logísticos, lo cual les da una gran ventaja sobre las empresas mexicanas.

³⁴ Resolución No. W01-05 del 11 de febrero de 2001 (www.ttd.org/resolutions/021101no.5.htm)

³⁵ www.citizen.org/publications/print_release.cfm?ID=6839.

³⁶ Pronunciamientos de Peter Allgeier, Vice-Director de USTR, y de Thomas J. Donohue, representante de varias cámaras de comercio, ante el Comité de Comercio, Ciencias y Transporte del Senado y el Comité de Transporte e Infraestructura de la Cámara de Representantes, 18 de julio de 2001.

³⁷ Estas consideraciones aparecen en el Informe Final del Panel, y fueron confirmadas a través de una entrevista con Carlos López Bravo, Coordinador de Asesores de la Subsecretaría de Transportes de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de México, realizada el 15 de abril de 2002.

³⁸ Cámara Nacional de Autotransporte de Carga.

La CANATRAM³⁹, que agrupa a los pequeños transportistas mexicanos, tiene la misma posición que CANACAR y temen aun más la competencia, pues tiene flotillas más pequeñas que la de los asociados a la CANACAR.

La única agrupación que ha favorecido la apertura es la ANTP⁴⁰, que representa a las empresas que tienen sus propias flotillas, como la Coca-Cola, CEMEX, Nestlé y Sabritas. Estas empresas tienen flotillas nuevas y sofisticados sistemas de logística. Además, no contratan a terceros para realizar la carga, no temiendo competencia al no haberla.

Por lo que se refiere al transporte de pasajeros, el sector está representado por la CANAPAT⁴¹. Ellos favorecen la apertura, pero son básicamente indiferentes al respecto en caso de que no se logre. No le temen a la competencia estadounidense, pues durante los últimos años la flotilla de autobuses de pasajeros en México se ha modernizado y en la actualidad un importante número de las unidades son modernos autobuses de lujo, muy superiores a los que tienen los estadounidenses. Por otra parte, no les interesa el mercado estadounidense; sostienen que hay todavía muchas oportunidades en el mercado mexicano y que en Estados Unidos el mercado es en realidad bastante pequeño, ya que la gente usa automóvil para viajes cortos, y transporte aéreo para viajes largos.⁴²

A pesar de la oposición en ambos lados de la frontera, fue el gobierno mexicano el que decidió dar el primer paso para buscar el cumplimiento de los compromisos asumidos en la materia, solicitando consultas desde el mismo día en que se debió haber abierto la frontera, en diciembre de 1995.

A pesar de ello, han transcurrido cerca de 7 años desde que se iniciaron las primeras consultas y la controversia aún no se resuelve. El caso hace patentes algunas de las debilidades del mecanismo en las tres instancias: pre-panel, panel, y cumplimiento de las recomendaciones del Informe Final.

Destacan dos debilidades básicas en el caso de transporte: la gran cantidad de tiempo que tuvo que transcurrir desde las consultas hasta que el Panel presentó su Informe Final, y el hecho de que han habido serios problemas en el cumplimiento del Informe.

Se presentaron algunos retrasos innecesarios durante la fase pre-panel. Por ejemplo, cuando México solicita consultas, Estados Unidos rehúsa iniciarlas, lo que suscita la necesidad de volver a pedirla. Asimismo, transcurren aproximadamente dos años y medio entre el fin de las consultas y la Reunión de la Comisión de Libre Comercio del TLCAN. El procedimiento ante la Comisión parece ser ágil, pues dentro del plazo establecido se determina que no es posible resolver la controversia en esa instancia. A pesar de que ya se había agotado la instancia pre-panel, en diciembre de 1999 Estados Unidos solicita consultas, supuestamente para tratar la negativa mexicana de otorgar acceso a transportistas estadounidenses. Esto puede verse como tácticas de dilación, ya que a las Partes les quedaba claro que el problema residía en la negativa estadounidense y México simplemente actuaba en reciprocidad.

El tiempo que transcurre entre la solicitud de establecimiento del panel y su establecimiento es inaceptablemente largo, pues se trata de aproximadamente un año y cuatro meses. Es decir, desde el inicio de consultas hasta el establecimiento del panel transcurren más de

³⁹ Confederación Nacional de Transportistas Mexicanos.

⁴⁰ Asociación Nacional de Transporte Privado.

⁴¹ Cámara Nacional del Autotransporte de Pasaje y Turismo.

⁴² La información sobre posiciones de las agrupaciones del sector se obtuvo a través de una entrevista con Carlos López Bravo, realizada el 15 de abril de 2002.

cuatro años. Leycegui (2000: 564) considera que el problema más importante en torno a la operación de este MSC, por lo menos hasta 1998, había sido el retraso en la integración de los paneles, y atribuía esto a la ausencia de una lista de árbitros, la cual debía estar lista desde enero de 1994. Sin embargo, vemos que los retrasos son sistemáticos y el referente a la constitución del panel es sólo uno de sus elementos.

Por lo que se refiere al proceso ante el panel también hay retrasos: el Informe Preliminar debería estar listo dentro de los 90 días después de la selección del último panelista, pero tarda 10 meses, aunque el Informe Final sí se entrega a tiempo, si se cuenta sólo el tiempo transcurrido a partir del Informe Preliminar. Puede decirse entonces, que por lo que se refiere a los periodos pre-panel y panel, los retrasos más serios se presentan en la situación anterior.

Como se ha señalado, las debilidades de este MSC no sólo se refieren a retrasos sistemáticos desde el inicio de consultas hasta la emisión de un Informe Final, sino también a las dificultades en lograr el acato de las recomendaciones del Informe.

En este caso, habrá transcurrido un año y medio desde el Informe Final hasta que entre en vigor el reglamento del Departamento de Transporte (DOT) que permitiría el acceso a los camiones mexicanos, quedando abierta la posibilidad de que aún llegada esta fecha el gobierno mexicano se muestre insatisfecho con el reglamento, lo que significa que se tendría que iniciar otro procedimiento de solución de controversias para tratar el reglamento del DOT.

El gobierno mexicano piensa que este retraso se debe a dificultades derivadas del Informe Final, y a conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso de Estados Unidos. Por lo que se refiere al Informe, lo considera sumamente politizado y una suerte de decisión salomónica en donde se trató de complacer a ambas Partes para evitar la exacerbación de conflictos políticos, lo cual no resolvió el asunto de fondo. La queja principal es que si bien el Panel decidió unánimemente a favor de México y recomendó que Estados Unidos quitara las trabas para la inversión y el ingreso de camiones, también estableció que Estados Unidos no podía tener normas específicas para camiones mexicanos que operan en Estados Unidos, pero sí procedimientos más rigurosos que los aplicados a camiones canadienses y estadounidenses para asegurar el cumplimiento de las normas. Desde su perspectiva, esto es una violación a los principios de trato nacional y trato de nación más favorecida, aunque el Panel sostenga lo contrario.

Asimismo, considera que el presidente Bush y el DOT han actuado de buena fe y de manera oportuna, dentro de lo posible, pero que el Congreso ha impuesto trabas, solicitando que las agencias involucradas (Departamento de Transporte y Departamento de Trabajo) sigan ciertos lineamientos, cuyo cumplimiento a su vez requiere de fondos que sólo el Congreso puede autorizar. La última estimación que tienen es que, aunque entren en vigor las reglas del DOT en junio y México no se oponga a ellas tendrán que transcurrir varios meses antes de que se verifique el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por el Congreso. Bajo este escenario optimista, la frontera se abriría a partir de principios de 2003, es decir 7 años después de lo acordado (y del inicio de consultas), y 2 años después de la entrega del Informe Final.⁴³

El gobierno mexicano ha carecido de instrumentos para acelerar el proceso político interno en Estados Unidos que ha sido necesario para acatar las recomendaciones del Panel, y en

⁴³ La información sobre posturas de grupos de interés en México, y del gobierno mexicano se obtuvo a través de una entrevista con Carlos López Bravo, realizada el 15 de abril de 2002.

caso de que esté inconforme con las acciones tomadas por Estados Unidos tampoco puede hacer gran cosa al respecto.

Es en esta situación en donde se ve cómo las disposiciones para cumplimiento del Capítulo XX están sesgadas a favor de los países económicamente más poderosos (en el caso del TLCAN, evidentemente se trata de Estados Unidos). La solución preferida por México es que Estados Unidos acate la resolución del Panel en buena fe, y abra la frontera (y permita la inversión) en cuanto antes, y que no imponga procedimientos onerosos especiales para México en lo referente a la verificación del cumplimiento con normas estadounidenses.

En la práctica, poco puede hacer para asegurarse de que así sea. Si México se muestra inconforme con las reglas emitidas en marzo, y con el desempeño del DOT una vez que comience a procesar las solicitudes mexicanas, tendría que recurrir de nuevo a un procedimiento de solución de controversias bajo el Capítulo XX, lo cual simplemente significaría que probablemente pasarían más años sin una resolución real del problema.

Lo que probablemente hará, en su caso, será quejarse de las reglas y actuación del DOT y tratará de encontrar salidas negociadas a los casos que se vayan presentando. Una opción podría ser solicitar a Estados Unidos alguna compensación, pero ello significaría, por una parte, que estaría aceptando el incumplimiento de una recondenación del Panel, lo cual sentaría un muy mal precedente y, por la otra, la frontera seguiría cerrada para los transportistas mexicanos. Además, si Estados Unidos se negara a otorgar una compensación, o si la otorgara y esta se considerara inadecuada por parte de México, se tendría que iniciar un procedimiento bajo el Capítulo XX para dilucidar el asunto de las compensaciones.

En un caso más extremo Estados Unidos se podría negar a otorgar una compensación o pudiera no llegar a un acuerdo en la materia, en cuyo caso México tendría como último recurso la posibilidad de retirar concesiones a Estados Unidos. Esto no es deseable desde varias perspectivas: no significaría que los transportistas mexicanos finalmente tendrán acceso al mercado estadounidense, México tampoco habría obtenido concesiones y el retiro de concesiones también afectaría negativamente a México. Ello se debe a que dicho retiro significaría que bienes finales para consumidores mexicanos o bienes intermedios para productores mexicanos se encarecerían, con lo cual no sólo no se resuelve la controversia sino que intereses mexicanos además de los transportistas se verían afectados adversamente, y esos efectos son más onerosos si un país pequeño retira concesiones a uno grande.

La controversia en materia de transporte muestra entonces varias debilidades del mecanismo del Capítulo XX. Sin duda, es indeseable intentar adecuar los MSC para responder a situaciones específicas que quizá no volverán a presentarse, pero estimo que los problemas en su desempeño vistos a través de este caso son sintomáticos y no una anomalía. En la siguiente sección se ofrecen algunas sugerencias para subsanar algunas de las deficiencias, sobre todo el excesivo tiempo que se lleva para resolver las controversias, y la dificultad en lograr el cumplimiento pleno y oportuno de las recomendaciones de los paneles. De no llevarse a cabo algunas mejoras, este MSC pudiera perder legitimidad, con lo cual las Partes estarían tentadas a recurrir a la solución política de los conflictos económicos, negando los beneficios de la institucionalización de las relaciones económicas en América del Norte.

5. Conclusiones y recomendaciones

El propósito del presente trabajo ha sido presentar una visión general sobre el desempeño de los mecanismos de solución de controversias del TLCAN, con énfasis en el Capítulo XX, y ofrecer algunas sugerencias para su mejora.

Se brindaron estadísticas sobre los casos que se han presentado hasta ahora, así como un recuento de la controversia en materia de transporte terrestre. Estos materiales podrán contribuir a que los lectores se formen sus propias conclusiones respecto al desempeño y reformas necesarias de los MSC. En lo que sigue, se presentan sugerencias para la mejora en el desempeño de estos mecanismos, bajo el entendido de que por cuestiones de espacio no es posible entrar en mucho detalle. Además de los planteamientos generales sobre las mejoras a los MSC, se aborda su relación con el MSC de la OMC, y las negociaciones en curso para establecer el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

- Capítulo XI

Este mecanismo recibe presiones fuertes y crecientes por partes de grupos que se encuentran insatisfechos con su desempeño. Se trata no sólo de ONGs ambientalistas, sino del propio gobierno de Canadá. Dada esta situación, es conveniente poner en marcha una serie de medidas encaminadas a aclarar la relación entre protección al medio ambiente y este MSC, y a brindar la mayor cantidad de información respecto a los laudos, con el fin de evitar que se presente una exacerbación de tensiones entre distintos grupos con respecto al funcionamiento de este mecanismo (Ortiz Mena L.N. 2002).

Estos problemas deben verse y tratarse por separado. Por lo que se refiere a la disponibilidad de información, el gobierno que se encuentra más rezagado es el mexicano. Estados Unidos, a través del Departamento de Estado, y Canadá, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, reportan los casos en los que están involucrados el gobierno o sus nacionales.⁴⁴ Para obtener acceso a los casos mexicanos (gobierno o nacionales) es necesario acceder a instancias canadienses y estadounidenses, y a sitios de Internet no oficiales.

Este MSC no es administrado por el Secretariado del TLCAN, como es el caso del Capítulo XIX y Capítulo XX. Sin embargo, el Secretariado podría reunir la información que ya está disponible en un afán por mostrar la disposición que hay en torno a lograr una mejor difusión de información, señalando que los casos del Capítulo XI se resuelven en otras instancias (CIADI y CNUDMI). El gobierno mexicano debería hacer lo propio en la página de Internet de la Secretaría de Economía.

La transparencia del proceso se puede aumentar, pero sólo de manera limitada. De hecho, la confidencialidad de los procesos es un elemento esencial del funcionamiento de este mecanismo. Una manera de brindar mayor transparencia es permitiendo que exista una instancia de apelación, lo que es posible bajo las reglas del CIADI. Canadá y México aún no son miembros del CIADI, por lo que deberían ingresar y de ese modo todas las controversias en materia de inversión se podrían resolver bajo sus reglas.⁴⁵

⁴⁴ Las páginas de Internet de los gobiernos de Estados Unidos y Canadá que contienen esta información son, respectivamente: www.state.gov/s/l/c3439.htm y www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/NAFTA-e.asp.

⁴⁵ Un listado de los Estados contratantes del CIADI aparece en: www.worldbank.org/icsid/constate/c-states-sp.htm.

Las quejas sobre transparencia del proceso están también relacionadas con inquietudes sobre el alcance de las disposiciones de este mecanismo. Tres temas centrales son las facultades de las entidades sub-federales, el concepto de expropiación, y la relación entre inversión y medio ambiente.

El caso Metalclad, entre el gobierno mexicano y una empresa estadounidense, sacó a relucir las tensiones que se pueden generar al interior de un país entre autoridades federales y sub-federales (en el caso de México se trata de autoridades estatales), en cuanto a controversias en materia de inversión. El caso tuvo como sede a la provincia canadiense de British Columbia, y el laudo del Panel suscitó inquietudes por parte de autoridades provinciales, las cuales temen perder facultades bajo laudos de paneles del Capítulo XI. El gobierno canadiense solicitó al Tribunal Supremo de British Columbia que revisara el caso de Metalclad para aclarar su impacto sobre la relación federación-provincias. El Tribunal señaló que el Panel se había excedido en ese aspecto, pero el tema parece no haberse agotado.⁴⁶

Las inquietudes sobre expropiación se refieren a la supuesta falta de claridad sobre lo que constituye una expropiación. El debate se ha centrado en torno la regulación, y qué medidas regulatorias constituyen o no una expropiación.

Otro tema relacionado que ha suscitado protestas es el de inversión y medio ambiente. A mi modo de ver, se le pide demasiado al Capítulo XI al respecto. Ciertamente existen deficiencias tanto en la normatividad ambiental como en la aplicación de la misma. Lo que debiera hacerse en este caso es fortalecer a las instituciones nacionales (sobre todo las mexicanas) encargadas de vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental, así como las instancias regionales que se han creado al respecto. El Acuerdo de Cooperación Ambiental del TLCAN tiene un alcance muy limitado, sobre todo por lo que se refiere a su MSC, y debiera fortalecerse en vez de dejar que todas las presiones recaigan sobre el Capítulo XI. Asimismo, el Banco Norteamericano de Desarrollo (NADBank) sólo funciona de manera bilateral entre Estados Unidos y México y con recursos muy limitados. El trilateralizar esa institución e inyectarle más recursos destinados a proyectos ambientales también ayudaría a quitar presiones al mecanismo del Capítulo XI.

A mediados de 2001 la Comisión de Libre Comercio del TLCAN emitió una nota aclaratoria sobre el alcance del Capítulo XI para tratar de hacer frente a las críticas que ha recibido, pero esta medida ha resultado a todas luces insuficiente.⁴⁷ Se requiere de acciones concretas como las señaladas líneas arriba para evitar una exacerbación de tensiones y conflictos en torno a controversias en materia de inversión.

En su caso, las críticas que ha recibido este mecanismo también deben reconocerse y enfrentarse en las negociaciones del ALCA, y las Partes del TLCAN podrían determinar que el MSC en materia de inversión que regirá al continente americano (en caso de darse) será en adelante utilizado entre los miembros del TLCAN.

- Capítulo XIX

De los tres mecanismos examinados, el del Capítulo XIX es el que ha tenido un mejor desempeño, y podría continuar operando en su estado actual. Sin embargo, también puede

⁴⁶ El gobierno canadiense brinda información con respecto al Capítulo XI y las provincias en: www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/NAFTA-Interpr-e.asp, sobre la revisión del Tribunal de British Columbia en el caso Metalclad en: www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/Mun-metalclad-e.asp.

⁴⁷ La nota se encuentra en: www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/NAFTA-Interpr-e.asp.

mejorarse. El enfoque podría ser el que Canadá y México tuvieron al momento de negociar con Estados Unidos.

La situación ideal sería una en donde Estados Unidos aceptara utilizar a la política de competencia en lugar de medidas antidumping, tal y como lo han hecho Canadá y Chile en su Tratado de Libre Comercio. Esto se antoja difícil por cuestiones de política interna en Estados Unidos.

Una segunda alternativa sería mantener al sistema sin alteración en cuanto a sus procedimientos, pero modificando su ámbito de aplicación. En esencia se trataría de excluir a algunos sectores de impuestos antidumping y tratarlos exclusivamente vía política de competencia. Por ejemplo, a inicios de 2002 Estados Unidos decidió proteger a su industria siderúrgica mediante aranceles, pero excluyó a Canadá y México de su aplicación. Un paso más sería excluir permanentemente a ese sector de la aplicación de impuestos antidumping, eliminando de esa manera una materia frecuente de controversias. El Grupo de Trabajo sobre Comercio y Competencia establecido en el Artículo 1504 podría abordar el asunto. En este sentido, las propias disposiciones del Capítulo XIX prevén su posible modificación.⁴⁸

Dado el frecuente uso de este mecanismo, otro tema que podría abordarse es el de la jurisprudencia, toda vez que decisiones posteriores contradictorias minarían la efectividad y legitimidad del mismo.

Finalmente, no que hay olvidar que en muchos casos la Parte reclamante sabe bien que no está siendo objeto de prácticas desleales de comercio, sino simplemente está buscando un respiro ante un entorno económico difícil al erigir barreras no arancelarias en la forma de impuestos antidumping y compensatorios. Sería más sano llamar a las cosas por su nombre, y buscar algún tipo de alivio si es posible, evitando abusar del sistema de paneles. Al respecto, también es de suma importancia que se de una efectiva cooperación en política macroeconómica y sobre todo en lo referente a política cambiaria para evitar movimientos abruptos en los tipos de cambio de las monedas de los tres países de América del Norte, toda vez que la incidencia de controversias en el Capítulo XIX está correlacionada con movimientos en los tipos de cambio.

- Capítulo XX

El mecanismo del Capítulo XX no ha funcionado adecuadamente. El tiempo que se ha llevado para resolver las controversias siempre ha excedido al estipulado y en ocasiones por mucho. El cumplimiento oportuno de las recomendaciones también ha sido un problema. De continuar esta situación, se podría caer en la tentación de tomar medidas unilaterales, que es precisamente lo que trata de evitar este mecanismo. La gran flexibilidad del mecanismo se ha convertido en un lastre más que una fortaleza, por lo que propongo varias modificaciones que se podrían abordar ya sea en el ámbito del TLCAN o en las negociaciones del ALCA.

Primeramente, cabe destacar que la información disponible es muy pobre. El Secretariado sólo reporta los casos que han llegado a instancia de panel y cuentan con un Informe Final. No hay información oficial fácilmente disponible sobre casos resueltos en instancias

⁴⁸ Una excelente discusión sobre posibles reformas de la legislación antidumping en América del Norte está en Hart 1997.

previas, o los que se encuentran en instancia de panel pero no han finalizado.⁴⁹ Esta información no está disponible ni en la página de Internet del Secretariado, ni en los informes que periódicamente emite la Sección Mexicana del Secretariado.⁵⁰ Esta situación se puede remediar fácilmente, mediante una mejora de la página de Internet del Secretariado y la inclusión de casos resueltos sin intervención de panel, y los que se encuentran vigentes, y contribuiría a mitigar críticas sobre falta de transparencia e información sobre la operación del TLCAN en general.

En segundo término está el tema de las instancias pre-panel. Según la información disponible, algunos casos han quedado en el “limbo” en estas instancias, sin resolverse ni pasar a instancia de panel. Esto pudiera entenderse como un intento por buscar flexibilidad en la implementación del TLCAN durante sus primeros años de vigencia, pero tiene más de 8 años de estar en vigor y la mayor parte de la apertura ya se ha dado. Es posible hacer a un lado temas difíciles, pero sólo por un tiempo. Si no se atienden no pueden sino exacerbarse los problemas. Por ejemplo, la controversia en materia de exportaciones de azúcar mexicana a Estados Unidos se intentó resolver mediante negociaciones durante varios años y ahora se encuentra ante un panel, sin haberse podido resolver.

La sugerencia es que haya una automaticidad en el establecimiento del panel, una vez que se hayan agotado las instancias previas. Se trataría de tener plazos verdaderamente perentorios en las instancias previas al panel, las cuales una vez cumplidas, y en caso de que no se haya resuelto la controversia, darían paso a la instancia de panel sin esperar que una de las Partes lo solicite. Esto evitaría dilaciones innecesarias entre la primera y segunda etapa del mecanismo, y también generaría incentivos para que las Partes resolvieran la controversia antes de llegar a instancia de panel.

En tercer término, y por lo que se refiere al proceso ante el panel, los tiempos se han excedido pero no de manera inaceptable, y esta etapa del proceso parece funcionar aceptablemente bien. Los problemas consisten más bien en que sólo se pueden emitir recomendaciones, y en la gama de alternativas que existen para cumplir con ellas.

Durante las negociaciones Canadá y México buscaron que las decisiones fueran vinculantes, pero Estados Unidos se opuso. De hecho, tanto en el Capítulo XIX como en el XX la solución fue la de “mínimo común denominador” de conformidad con las preferencias estadounidenses. Estados Unidos posteriormente aceptó un mecanismo similar pero con la posibilidad de emitir decisiones vinculantes en el ámbito de la OMC, por lo cual es difícil que sostenga una actitud intransigente al respecto en el TLCAN.

El brindar decisiones vinculantes se debe acompañar de dos medidas: otorgar la posibilidad de apelación, y eliminar la opción de suspender concesiones. El mecanismo de la OMC parece haber encontrado el equilibrio justo entre obligatoriedad y flexibilidad: existen decisiones vinculantes, pero a la vez se abre la opción de apelar la decisión del panel. Lo mismo se debiera hacer en el caso del Capítulo XX, siguiendo muy de cerca el esquema de la OMC.

Sin embargo, el talón de Aquiles del sistema, sobre todo en procesos de integración asimétricos, es mantener la posibilidad de retirar concesiones en lugar de cumplir con lo establecido por los paneles. Al institucionalizar las relaciones económicas, lo que se busca

⁴⁹ Los casos de azúcar y transporte de pasajeros se encuentran formalmente en instancia de panel, pero no hay información al respecto.

⁵⁰ www.nafta-sec-alena.org/spanish/index.htm y Sección Mexicana del Secretariado de los Tratados de Libre Comercio 2002.

es alejarse de relaciones de poder en donde las ventajas las lleva el país más grande, brindando certidumbre a todos los agentes económicos y arrojando beneficios en el largo plazo tanto para el país chico como el grande.

Por ello, debe buscarse el cumplimiento de las obligaciones derivadas del TLCAN en lugar de caer en incumplimiento mutuo, pues a ello se reduce un incumplimiento enfrentado con retiro de concesiones. Empero, también existe la necesidad de otorgar cierta flexibilidad para el cumplimiento, pues de lo contrario se podría caer en un rechazo general hacia el Tratado. Esto se puede lograr mediante la emisión de decisiones vinculantes por parte de los paneles, buscando siempre el cumplimiento con dichas decisiones y, en caso de no poder hacerlo, mediante el otorgamiento de compensaciones. El retiro de concesiones debe eliminarse como alternativa legítima.

El otorgamiento de compensaciones serviría como una suerte de válvula de escape en caso de que la Parte demandada tenga que cumplir con una decisión del panel y no pueda o no quiera hacerlo. Debe asegurarse, por cierto, que el panel pueda intervenir de manera decisiva al autorizar las concesiones que se deben otorgar, pues de lo contrario solamente se reiniciaría otro proceso de solución de controversias en torno a ellas.

Sin duda, los cambios que se proponen son ambiciosos, y muy difíciles de lograr tanto técnica como políticamente. Por lo que se refiere a la cuestión técnica, no es deseable reabrir al TLCAN para renegociarlo, pues lo que busca es brindar certidumbre a todos los agentes económicos, y si se renegocia habrá fracasado en uno de sus objetivos primordiales. Asimismo, existe el riesgo de que logros en unas materias se vean afectados por complicaciones nuevas en otras, y que las Partes reciban presiones de otros países con los cuales también tienen acuerdos comerciales, buscando renegociarlos.

En el ámbito político, los principales obstáculos están en Estados Unidos, pero si éste está decidido a impulsar el ALCA, tendrá que dar muestras fehacientes de estar dispuesto a establecer instituciones que no sólo se alejen del status quo en las Américas, sino también de lo que se ha logrado y se vislumbra en el ámbito multilateral. Para que tenga sentido el ALCA, debe de ir más allá de lo que se logró en las negociaciones en el seno de la OMC lanzadas en Qatar a finales de 2001.

Una primera aproximación a estas modificaciones se podría hacer en el seno de la Comisión de Libre Comercio, y una segunda aproximación (no excluyente con la primera) sería en las negociaciones del ALCA. Dentro del ALCA se podría tener un acuerdo general con elementos voluntarios representando compromisos de mayor envergadura. El modelo podría ser el del GATT antes del establecimiento de la OMC, mediante el cual los países se adherían al GATT y adquirían una serie de derechos y obligaciones básicos, pero no estaban obligados a suscribir los diversos códigos. Los miembros del TLCAN podrían constituir un grupo de países de América cuya integración iría más allá de la del resto de los países del continente, en una suerte de América “a varias velocidades,” tal como se ha vislumbrado para la inminente expansión de la membresía de la Unión Europea.

Bibliografía

i. Libros y Artículos

- ABBOTT, Kenneth W. / KEOHANE, Robert O. / MORAVCSIK, Andrew / SLAUGHTER Anne-Marie / SNIDAL, Duncan (2002): “The Concept of Legalization”, en: *International Organization*, 54 (3), 401-420.
- CAMERON, Maxwell A./TOMLIN, Brian (2000): *The Making of NAFTA: How the Deal Was Done*, Cornell University Press, Ithaca.
- DIXIT, Avinash / SKEATH, Susan (1999): *Games of Strategy*, W.W. Norton, New York.
- FRANKEL, Jeffrey A. (1997): *Regional Trading Blocs in the World Economic System*, Institute for International Economics, Washington, D.C..
- GAGNÉ, Gilbert (2000): “North American Free Trade, Canada, and U.S. Trade Remedies: An Analysis After Ten Years”, en: *The World Economy*, 23, No. 1, 77-91.
- HART, Michael (ed) (1997): *Finding Middle Ground: Reforming the Antidumping Laws in North America*, Centre for Trade Policy Research, Ottawa.
- HENKIN, Louis A. (1979): *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, Columbia University Press, New York.
- HUFBAUER, Gary Clyde/SCHOTT, Jeffrey J. (1993): *NAFTA: An Assessment (Revised Edition)*, Institute for International Economics, Washington, D.C..
- Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable-Fondo Mundial para la Naturaleza, 2001: *Derechos Privados, Problemas Públicos: Una Guía Sobre el Controvertido Capítulo del TLCAN Referente a los Derechos de los Inversionistas*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg.
- KEOHANE, Robert O. / MORAVCSIK, Andrew / SLAUGHTER, Anne-Marie (2002): “Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational”, en: *International Organization*, 54 (3), 421-456.
- LEYCEGUI, Beatriz / FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael (2000): *¿Socios Naturales? Cinco Años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, México, D.F..
- LEYCEGUI, Beatriz (2000): “Acordar para Disentir: La Solución de Controversias en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en: Leycegui, Beatriz / FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael (2000).
- MINUSHKIN, Susan / ORTIZ MENA, Antonio L.N., 2001: *The Institutional Structure of Financial and Monetary Integration in the Americas*, Documento de Trabajo CIDE EI-73.
- ORTIZ MENA L.N., Antonio (2001): *The Politics of Institutional Choice: International Trade and Dispute Settlement*, La Jolla, UCSD PhD Dissertation, CA.

- , (2002): “Dispute Settlement Under NAFTA: The Challenges Ahead”, en: CHAMBERS, Edward J. / SMITH, Peter H. (eds), *NAFTA in the New Millennium*, Alberta y La Jolla, University of Alberta Press y Center for U.S.-Mexican Studies, CA.
- REIF, Linda (2002): “NAFTA, the WTO and the FTAA: Choice of Forum in Dispute Resolution”, en: CHAMBERS, Edward J. / SMITH, Peter H. (eds), *NAFTA in the New Millennium*, Alberta y La Jolla, University of Alberta Press y Center for U.S.-Mexican Studies, CA.
- ROBERT, Maryse / WETTER, Theresa (1999): “Toward an Investment Regime in the Americas: Building on the Existing Consensus”, en: RODRIGUEZ MENDOZA, Miguel / LOW, Patrick / KOTSCHWAR, Barbara (eds.): *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*, Brookings Institution Press Washington, D.C..
- Sección Mexicana del Secretariado de los Tratados de Libre Comercio, 2002: *Informe Sobre los Casos de Solución de Controversias de los Capítulos XIX y XX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (DRI-FR-03, febrero).
- SMITH, James McCall (2000): “The Politics of Dispute Settlement Design”, en: *International Organization*, 54 (1), 137-180.
- VEGA, Gustavo (2001): “Resolución de Controversias en Materia de Prácticas Desleales de Comercio en el TLCAN: La Experiencia del Capítulo XIX”, en: LÓPEZ AYLLON, Sergio / VEGA, Gustavo Cánovas (eds): *Las Prácticas Desleales de Comercio en el Proceso de Integración Comercial en el Continente Americano: la Experiencia de América del Norte y Chile*, SECOFI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica No. 52, México, D.F..
- , (2002): “The Role of NAFTA and the WTO Dispute Settlement Mechanisms in the Management of Canada, Mexico and the United States Trade and Investment Relations”, Trabajo presentado en el seminario Oxford-El Colegio de México: “Competing Regionalisms in the Americas”, 14 y 15 de marzo, Ciudad de México.

ii. Internet

www.citizen.org

www.citizen.org/publications/print_release.cfm?ID=6839

www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/Mun-metalclad-e.asp

www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/NAFTA-e.asp

www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/NAFTA-Interpr-e.asp

www.economia.gob.mx

www.fmcsa.dot.gov/rulesregs/Mexican/Fact_Sheet.pdf

www.naftaclaims.com

www.nafta-sec-alena.org/spanish/decisions/nafta/index.htm

www.nafta-sec-alena.org/spanish/decisions/nafta/index.htm

www.nafta-sec-alena.org/spanish/index.htm

www.sice.oas.org/trade/nafta_s/indice1.asp

www.state.gov/s/l/c3439.htm

www.ttd.org/Resolutions/021101no.5.htm

www.uschamber.org/Press+Room/Testimony/010718tjd.htm

www.ustr.gov/enforcement/update.pdf

www.ustr.gov/speech-test/assistant/2001-07-18_Allgeier.PDF

www.webcom.com.mx/cronica/2000/nov/08/pri09.html

www.worldbank.org/icsid/cases/cases.htm

www.worldbank.org/icsid/constate/c-states-sp.htm

www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dsu_s.htm