

Camioneros de México: análisis de caso del mayor contencioso entre México y EEUU dentro del TLCAN

*Áurea Cristina de Oliveira Castro*¹

*Felipe Proença Bessa Dias*²

Recibido 16/12/2011 - Aceptado 23/03/2012

RESUMEN

La creación de la Organización Mundial del Comercio (1995) es resultado de un proceso de integración económica internacional. Uno de sus objetivos es arbitrar contiendas comerciales entre sus miembros. La OMC es el órgano de excelencia de asistencia a la resolución de pugnas comerciales internacionales. Para México, el TLCAN se ha presentado como alternativa ante los EEUU, en el caso de los camioneros de transporte transfronterizo y del servicio de autotransporte transfronterizo. El proceso perduró por años y en la actualidad, el tema sigue controversial en los EEUU y todavía queda mucho por hacer.

PALABRAS CLAVE: Derecho Internacional, Camioneros, Autotransporte Transfronterizo, OMC, TLCAN.

ABSREACT

The creation of the World Trade Organization (WTO) in 1995 is the result of a process of international economic integration. One of its objectives is to arbitrate on commercial disputes between its members. The WTO is the benchmark in assisting in the resolution of international commercial divergences. In the case of the cross-border trucking services between Mexico and the US, the North American Free Trade Agreement (NAFTA) was the right choice of forum. The contentious lasted for years, remaining controversial in the US to this day, and still with much to be heard from.

KEY WORDS: International Rights, Truck Drivers, Border-crossing Transportation, WTO, TLCAN.

¹ Profesor investigador asociada al CICA (Centro de Investigación en Comunicación Aplicada) de la Universidad Anáhuac Norte.

² Maestrando en Estudios internacionales por el ITESM (Instituto Tecnológico de Monterrey)

INTRODUCCIÓN

El caso del autotransporte transfronterizo de cargas entre México y EEUU fue un pleito comercial entre ambos países que duró cerca de dieciséis años. El conflicto se originó en el hecho de que según el TLCAN, y según cronograma ahí estipulado, los EEUU y México deberían permitir que proveedores de servicio de autotransporte de cargas de la otra parte operaran en sus territorios para servicios transfronterizos. En otras palabras, que los EEUU permitiera que camioneros mexicanos llevando carga desde México con destino a los EEUU pudiesen cruzar la frontera y entregar la carga al destino final en los EEUU. La misma otorgación de derechos debería ocurrir por parte de México a camioneros estadounidenses. Lo que ocurría en ese entonces era que camioneros mexicanos llevaban la carga hasta la frontera, donde era recogida por camioneros americanos quienes se encargarían de la entrega a su destino final en suelo estadounidense. Lo mismo ocurría para cargas norte-americanas con destino a México. El conflicto se dio porque los Estados Unidos decidieron, en el mismo día en que estaba previsto el inicio del proceso de liberalización, no llevarlo a cabo alegando que los estándares de seguridad que México imponía a los camiones y camioneros mexicanos eran muy inferiores a los estándares que los EEUU imponían a los camiones y camioneros estadounidenses y que por lo tanto otorgar derecho de ingreso a camiones y camioneros mexicanos en suelo estadounidense constituiría un riesgo para la población de aquel país. El conflicto también se expandió para el ámbito de las inversiones, una vez que los EEUU no solamente prohibieron que proveedores mexicanos prestaran el servicio de autotransporte de cargas transfronterizo en los EEUU, sino tampoco permitieron que nacionales mexicanos invirtieran en empresas estadounidenses del rubro, lo que también estaba en contra de lo previsto en el TLCAN. Tras años de negociaciones, de avances y retrocesos, de análisis técnicos y discursos retóricos, el primer camión mexicano cruzó la frontera estadounidense bajo el proceso previsto en el TLCAN el 21 de Octubre de 2011³. Más adelante se expondrá todo el marco legal y los procedimientos que fueron tomados para la solución de este conflicto, sin embargo es importante señalar que esta fue una contienda de importantes proporciones y repercusiones políticas tanto en México como en los EEUU, y por ello tuvo una duración considerablemente más larga que la resolución de un conflicto normal.

ANTECEDENTES

Tradicionalmente, el mercado de autotransporte de cargas siempre estuvo muy regulado y protegido en los EEUU, sobre todo por la constante actuación del

³ "On Oct. 21, a Mexican truck carrying a load of construction equipment from Mexico to Texas was the first truck allowed on U.S. interior highways since the North American Free Trade Agreement (NAFTA) authorized it almost two decades ago." (Robbins, 2011)

sindicato de camioneros estadounidenses, los Teamsters. Pero no siempre estuvieron los camioneros mexicanos prohibidos de prestar servicios en aquel país. En 01/Jul/1980, el presidente de los EEUU Jimmy Carter ratificó el Motor Carrier Act of 1980 que hacía bastante más simple la certificación de nuevos proveedores canadienses y mexicanos prestasen servicios de auto-transporte transfronterizo de cargas en los EEUU. No obstante, esta ley no se mantuvo por un largo periodo de tiempo, siendo revocada en 1982 por el Bus Regulation Reform Act of 1982, a través del cual se declaró una moratoria unilateral en todas las solicitudes de nuevos permisos de operación mexicanas y canadienses. Llama la atención que la moratoria a los canadienses fue suspendida el mismo día en que entró en vigor porque *“in the case of Canada, our trucking industry is not now, nor has been, precluded from providing services into that country (...) our national interest is best served by fair and equitable competition between the United States and Canadian trucking interests in our two markets”* (World Trade Law, 2001). Por otro lado, la moratoria a México perduró por décadas y en aquel momento no fue suspendida dado que el mercado mexicano no estaba tan abierto a los estadounidenses como estaba el mercado canadiense. En 1982, el presidente Ronald Reagan dijo sobre el asunto que: *“I regret that with respect to Mexico there has not yet been progress sufficient to justify a modification of the moratorium. A substantial disparity remains between the relatively open access afforded Mexican trucking services coming into the United States and the almost complete inability of United States trucking interests to provide service into Mexico”* (World Trade Law, 2001) – lo que lleva a creer que las razones de los EEUU para mantener la moratoria a los camiones y camioneros mexicanos en nada se relacionaban con temas de seguridad, sino con la falta de reciprocidad de acceso de los estadounidenses al mercado mexicano. Mismo con la moratoria en vigor, los EEUU permitieron (y siguieron permitiendo incluso durante toda la duración del conflicto comercial) las siguientes excepciones (MacDonald, 2009):

- a. Cinco empresas mexicanas que solicitaron permiso entre 1980 y 1982, fueron autorizadas a operar en suelo estadounidense y no tuvieron sus licencias revocadas;
- b. Todos los camiones en tránsito desde México, con destino a Canadá podrían transitar libremente por las carreteras de los Estados Unidos desde que cumplieran con las leyes de tránsito de aquel país;
- c. Camiones en servicio en zonas comerciales de frontera, es decir, en ciudades en que México y EEUU comparten fronteras.

Si estas excepciones eran válidas, no podría haber una gran preocupación con el tema de la seguridad (que, como veremos más adelante, fue y aún es el principal argumento estadounidense). También porque la seguridad nunca fue un tema tan preocupante, cuando se negociaron los términos del TLCAN, y se acordó en un cronograma de liberalización de este tipo de servicio, no

se condicionó la apertura del mercado a ningún estándar de seguridad a que México debería alcanzar. Los términos de la negociación fueron puramente comerciales, como si los obstáculos a liberalización fuesen apenas por tratarse de un sector delicado y con fuerte actuación sindical en ambos países. En el TLCAN, los artículos que respaldan la liberalización de los servicios de auto-transporte de carga transfronteriza y de la inversión en empresas que prestan dichos servicios son los capítulos XI y XII (Inversiones y Servicios, respectivamente), siendo que el Anexo I trata específicamente del cronograma de liberalización, que para los EEUU dice:

“Las personas de México podrán obtener una autorización para proporcionar los siguientes servicios:

(a) tres años después de la fecha de firma de este Tratado [18/12/1995], servicios de transporte transfronterizo de carga de y hacia los estados fronterizos (California, Arizona, Nuevo México y Texas) permitiéndoseles entrar y salir de Estados Unidos a través de diferentes puntos de entrada;

(b) (...)

(c) seis años después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado [1º de Enero de 2000], servicios transfronterizos de transporte de carga.” (TLCAN Anexo I – Lista de Estados Unidos)

Para lo relacionado a las inversiones, el cronograma era similar:

“Las personas de México podrán establecerse en Estados Unidos para proporcionar los siguientes servicios:

(a) tres años después de la firma de este Tratado [18 de Diciembre de 1995], servicios de transporte para la transportación de carga internacional, entre puntos en el territorio de Estados Unidos.” (TLCAN Anexo I – Lista de Estados Unidos)

En el cronograma de liberalización no había ningún elemento condicionante a la liberalización – era apenas una cuestión de en qué fecha ella ocurriría: “*Annex I does not incorporate any exceptions or conditions, other than the phase-out date*” (World Trade Law, 2001).

Hasta el día 17/12/1995, un día antes de la implementación de la primera fase de la liberalización, todo iba muy bien. De hecho, desde meses antes, ya había señales claras de cooperación entre México y los EEUU en el sentido de implementar los términos del Tratado acorde al cronograma. Estas señales incluían trabajos conjuntos de autoridades fronterizas mexicanas y estadounidenses para armonizar inspecciones hechas en camiones, análisis conjuntas por parte de autoridades de los dos países en cómo lidiar con problemas que podrían surgir en los primeros meses, campañas informativas con respecto a la reglamentación pertinente a los servicios transfronterizos de autotransporte de cargas, propuestas de alteraciones de normas y procedimientos existentes en las autoridades de transporte estadounidenses para acomodar mejor la transición, entre otros. Todos los esfuerzos impartidos por México y EEUU

culminaron en una declaración conjunta el 4 de Diciembre de 1995 en que el entonces Secretario de Transportes de EEUU Federico Peña decía que todo estaba listo para el 18 de Diciembre (World Trade Law, 2001). Luego, el mismo Secretario, días después el 17 de Diciembre dice que “*although Mexico and the United States were working to improve Mexican truck safety, because it was not yet a completed process, the United States would accept and process applications from Mexican trucking firms, but the applications would not be finalized*” (World Trade Law, 2001). El gobierno de los EEUU estaba diciendo que seguiría con la moratoria impuesta en 1982 y que, a un día de que los términos de la liberalización entraran en vigor, los EEUU no darían seguimiento al cronograma acordado en el TLCAN referente al tema. Como se ve en los argumentos de Federico Peña, ya surge el tema de la seguridad.

Los pasos siguientes a la declaración de Federico Peña fueron la no liberalización del mercado mexicano para dichos servicios⁴ y consultas formales (pero no aún en el ámbito del TLCAN) a los EEUU cuanto a las razones de las acciones de aquél país. Las respuestas a las consultas no fueron satisfactorias, por lo que a 19 de Enero de 1996 México solicita consultas bajo el artículo 2006 del TLCAN, dando inicio al proceso formal de solución de controversias.

EL PROCESO DE SOLUCIÓN DEL CONFLICTO EN EL TLCAN

Las consultas entre México y los Estados Unidos duraron aproximadamente un año y medio, sin consecuencias positivas para la liberalización del mercado. Cómo las consultas fueron infructíferas, México da el paso siguiente al proceso de solución de controversias y solicita, a 24 de Julio de 1998, una reunión de la Comisión de Libre Comercio, según el artículo 2007 del TLCAN alegando la negación por parte de los EEUU en permitir acceso de mexicanos al mercado de autotransporte de cargas transfronterizo. La reunión de la Comisión de Libre Comercio ocurre en 19 de Agosto de 1998, pero tampoco tiene éxito en la solución del tema, lo que lleva México a solicitar la integración de un panel arbitral según el artículo 2008 del TLCAN, lo que ocurrió a 22 de Septiembre de 1998. La integración de dicho panel, según las reglas del TLCAN debería tomar relativamente poco tiempo – apenas 15 días, según el artículo 2011 – pero por razones políticas de México y porque los EEUU estaban en una clara estrategia de ganar tiempo, el panel arbitral solo se integró en 02/02/2000 – un año y cinco meses después de la fecha de solicitud de México⁵.

Un elemento interesante de la estrategia estadounidense es que ésta consistía básicamente en ganarse tiempo para retardar la arbitración de una causa perdida. Por tanto, y quizás con el objetivo de retrasar aún más los avances del proceso de solución de controversias iniciado por México, los EEUU de-

⁴ México estaba obligado bajo los mismos artículos y Anexo I del TLCAN a liberalizar el mercado de auto-transportes de carga transfronterizo, con un cronograma muy similar al estadounidense en que el primer marco de la liberalización también se daría el 18 de Diciembre de 1995.

⁵ “the parties have moved exceedingly slowly in constituting panels to hear the cases” (Abbott, 2000)

cidieron iniciar su propio proceso de solución de controversias contra México, con respecto al mismo tema y alegando lo mismo: que México no había liberalizado su mercado de autotransporte transfronterizo de cargas a camiones y camioneros estadounidenses de acuerdo al previsto en el TLCAN. El 10/12/1999, los Estados Unidos solicitan consultas con México alegando lo anterior mencionado. Como era de esperarse, las consultas no llevaron a una solución entre las dos partes. En este entonces, el panel arbitral solicitado por México ya estaba casi constituido, siendo el siguiente paso de los EEUU solicitar una convergencia entre el pleito mexicano y el pleito estadounidense con respecto al mismo tema para que a ambos los analizaran conjuntamente en el mismo panel arbitral. La maniobra americana fue malograda y el panel arbitral para la causa de México se constituyó el 02/02/2000, ocasión en que la solicitud estadounidense de un panel arbitral conjunto fue denegada.

Luego, y a lo largo de todo el año 2000, se dieron las entregas de los argumentos de cada parte, incluidos los argumentos de Canadá, quien participó como parte interesada y en general, en favor de la causa de México. Se dieron también audiencias presenciales con las partes interesadas, múltiples reuniones del panel arbitral, envío de comentarios y argumentos por las partes, un parecer inicial de panel arbitral, comentarios de todas las partes al parecer inicial y otras reuniones, hasta que se llegó a un parecer final por parte del panel arbitral el 06/02/2001. En general, los trámites que ocurrieron durante el año 2000, cuando el panel arbitral ya estaba integrado, se dieron en los plazos y forma estipulados por las reglas de conducta del proceso de solución de controversias del TLCAN. La parte donde hubo retraso significativo fue en la formación del panel arbitral.

LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES Y EL RACIONAL DEL ANÁLISIS DEL PANEL ARBITRAL

1. México y Canadá

El argumento de México era que los EEUU no estaban en conformidad con los artículos 1102, 1103, 1202 y 1203 del TLCAN, una vez que no se respetó la fecha estipulada en el Anexo I para la retirada de las reservas estadounidenses del mercado de autotransportes transfronterizos de cargas en lo que toca a estos artículos. Son los artículos mencionados y los argumentos de México, en líneas generales:

1102 – Trato Nacional de Inversiones e Inversionistas: Cada parte debe otorgar trato nacional a las inversiones e inversionistas de la otra parte. Es decir, los EEUU deberían tratar a toda inversión o inversionista mexicano en Estados Unidos en el sector de autotransporte de carga transfronterizo de la misma manera que trata a las inversiones e inversionistas estadounidenses en el “establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones” (TLCAN artículo 1102). Cómo

visto anteriormente, las autoridades estadounidenses ya habían señalado que no aceptarían ninguna inversión mexicana en el sector, lo que claramente estaría en contra de lo establecido en el artículo 1102.

1103 – Trato de Nación Más Favorecida de Inversiones e Inversionistas: Una parte no puede otorgar condiciones más favorables a una tercera parte (participante o no en el TLCAN) sin que una segunda parte integrante en el TLCAN sea ofrecida las mismas condiciones en lo referente a sus inversiones e inversionistas en territorio de la parte. En otras palabras, los EEUU no podrían permitir el ingreso de inversiones e inversionistas canadienses en el sector de autotransporte de cargas transfronterizo sin permitir, en igual condiciones, el ingreso de inversiones e inversionistas mexicanos en el mismo sector. El argumento de México era que mientras las inversiones e inversionistas mexicanos en dicho sector eran impedidas de ingresar a los EEUU, las inversiones e inversionistas canadienses en situación equivalente tenían libre acceso al mercado.

1202 – Trato Nacional de los Servicios: Una parte no puede tratar a un prestador de servicios de la otra parte de manera distinta a que trata un prestador de servicios doméstico. Es decir, los EEUU deberían tratar a los camioneros mexicanos en EEUU de la misma forma que trataban los camioneros estadounidenses. El argumento de México era que no había trato igual porque los camioneros mexicanos tenían sus solicitudes de permiso para operar en territorio estadounidense rechazadas solo por el hecho de ser mexicanos y no basado en el estándar técnico aplicable a todas las solicitudes.

1203 – Trato de Nación Más Favorecida de los Servicios: “Cada una de las Partes otorgará a los prestadores de servicios de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a prestadores de servicios de cualquier otra Parte o de un país que no sea Parte” (TLCAN artículo 1103). Es decir, los camioneros mexicanos no podrían tener un trato distinto al que los EEUU les otorgaban a los camioneros canadienses. Como los camioneros canadienses sí tenían acceso al mercado de autotransporte de cargas transfronterizo mientras este acceso era negado a los camioneros mexicanos, el argumento de México era de los EEUU no estaban observando el artículo 1203 del TLCAN.

México también se adelantó en decir que una eventual defensa estadounidense invocando el capítulo IX no sería válida. Dicho capítulo estipula que una parte tiene derecho de establecer normas de conducta o estándares de calidad visando asegurar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos de la parte. En realidad, el capítulo IX incluye la integración de un subcomité específico para normatizar el sector de transporte terrestre (artículo 913.5-a-1), mencio-

nando específicamente normas sobre camiones y camioneros. Se conformó el subcomité y hubo avances importantes en el trabajo, pero no se podía decir que concluyeron el trabajo. O sea, el cronograma del subcomité de normas era distinto al cronograma de la liberalización del sector de autotransporte transfronterizo de cargas según especificación en el Anexo I. El argumento de México sobre la no validez de una eventual defensa estadounidense invocando el capítulo IX decía que lo que los EEUU estaban haciendo ni siquiera llegaba en evaluación de normas o de calificación individual de los camioneros según las normas ya existentes en los EEUU: los permisos de los camioneros eran denegados mucho antes de normas o estándares de calidad ser evaluados, y lo hacían por el simple hecho de que los camioneros eran mexicanos.

México también argumentó que el cronograma de liberalización del sector de autotransporte transfronterizo de cargas (previsto en el Anexo I) jamás estuvo condicionado a la adopción o armonización de normas. De hecho, dicho cronograma era incondicional y los EEUU conocían las diferencias entre las normas de transporte terrestre de carga aplicables en México y en los EEUU mucho antes de que se firmara el TLCAN.

México denunció a los EEUU argumentando que las motivaciones para la no observación del TLCAN se daba por presiones políticas internas, más específicamente del sindicato de los camioneros estadounidenses (“Teamsters”) que temían la pérdida de mercado para los camioneros mexicanos (por el hecho de que los mexicanos tenían una remuneración más baja que los sindicalizados estadounidenses) y que la real motivación de los EEUU no estaba en el ámbito de la seguridad. Los pareceres de Canadá fueron muy similares a los de México, aunque más blandos en su forma.

2. Estados Unidos

El contra-argumento estadounidense se basó en que las normas de seguridad de transportes terrestres en México eran muy menos exigentes que las normas de EEUU y que por lo tanto el ingreso de camiones y camioneros constituía un riesgo para la población del país. Aun así, en ningún momento los EEUU invocó el capítulo IX: su defensa se basó en el capítulo XXI y curiosamente, en el mismo texto de los artículos 1102, 1103, 1202 y 1203.

Con respecto al capítulo XXI, que dispone de las excepciones al TLCAN, los EEUU resaltaron que según el artículo 2101, no se entendería como una no observación del TLCAN si una parte aplicara restricciones a algún comercio de bienes y servicios específico para salvaguardar la salud, la seguridad y la protección del consumidor, siempre y cuando dichas restricciones fuesen razonables. Es fácil desprender que si los EEUU consideran que los camiones y camioneros mexicanos están sujetos en México a normas de seguridad muy inferiores a las normas estadounidenses, resultando en camiones antiguos y mal equipados y en camioneros con menos nociones de reglas de tránsito que en los EEUU, los camiones y camioneros mexicanos amenazaban a la seguridad

de los ciudadanos en el momento que cruzasen la frontera: “*A nightmare scenario features an undermaintained Mexican truck driven by an ill-trained driver involved in a fiery crash with a school bus in downtown Houston*” (Boyer 1997).

En lo que toca a los artículos 1102, 1103, 1202 y 1203, no es fácil identificar cómo aspectos de seguridad pueden estar directamente relacionados a ellos. Sin embargo, la defensa estadounidense llamó la atención a una expresión específica común a todos estos artículos: “en circunstancias similares” o en inglés “*in like circumstances*”. Sorprendentemente, gran parte del análisis del mérito de todo el tema del autotransporte de cargas transfronterizo estuvo enfocado en el análisis de estas tres palabras. Para tener la noción completa del argumento estadounidense, conviene revisar el texto de algunos de los artículos en cuestión, como por ejemplo el 1202:

“Cada una de las Partes otorgará a los prestadores de servicios de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus prestadores de servicios.” (TLCAN artículo 1202)

Los Estados Unidos argumentaron que la expresión “en circunstancias similares” se refería a las circunstancias de las normas de transporte terrestre en México y en los EEUU. Era parte del argumento que los EEUU garantían trato nacional a los camioneros canadienses porque en Canadá las normas de transporte terrestre eran similares a las de los Estados Unidos, garantizando las “circunstancias similares” a que se refieren los artículos 1102, 1103, 1202 y 1203. Como en México las normas eran, según los EEUU, muy distintas y mucho menos rígidas que las estadounidenses, las “circunstancias” no eran tan “similares” y por lo tanto los artículos 1102, 1103, 1202 y 1203 no eran aplicables en el caso del autotransporte transfronterizo de carga.

3. Análisis y Decisión por parte del Panel Arbitral

El primer punto interesante del proceso analítico del Panel Arbitral es la alta cantidad de jurisprudencia a que el Panel Arbitral hace mención. Esta jurisprudencia adviene principalmente de casos de solución de controversias analizados en la OMC, pero también hace mención al texto de otros tratados como el TLC entre EEUU y Canadá, cuyo texto es la base para la redacción del TLCAN.

De manera general el Panel Arbitral acogió a la petición mexicana, con excepción del argumento que mencionaba las motivaciones estadounidenses como siendo más relacionadas a la política interna que a la seguridad. El Panel aclaró que su función era analizar los textos jurídicos y no las intenciones subjetivas de cada parte: “*the Panel declines to examine the motivation for the U.S. decision to continue the moratorium on cross-border trucking services and investment; it confines its analysis to the consistency or inconsistency of that action with NAFTA*” (World Trade Law, 2001). El Panel tampoco analizó la cuestión bajo el capítulo IX una vez que éste no fue invocado por los Estados Unidos.

El Panel dejó claro que el cronograma del Anexo I que decía respecto a la liberalización del mercado de autotransporte transfronterizo de cargas no estaba condicionado a ningún aspecto de regulación del sector y era, de hecho, un cronograma incondicional. Habiendo eliminado cuestiones subjetivas, el capítulo IX y el Anexo I, el análisis del Panel Arbitral se volvió hacia los artículos 2101, 1102, 1103, 1202 y 1203. El artículo 2101 es bastante complejo, e invoca intenciones descriptas en artículos del GATT como motivadores para las excepciones. El 2101 también hace mención a que las restricciones aplicadas no debiesen ser arbitrarias o injustificables, lo que deja margen para evaluaciones subjetivas sobre lo que es justificable o no. Aun así, el Panel Arbitral rechazó el argumento de los Estados Unidos de que las diferencias en las normas de transporte terrestre mexicanas y estadounidenses constituían un riesgo significativo suficiente para que la no liberalización del mercado de autotransporte de cargas transfronterizo por parte de los EEUU fuera una excepción válida. El Panel Arbitral no aceptó esta razón como suficiente contrariar la intención general de liberalización económica propuesta en el TLCAN, aún más cuando muchos camiones y camioneros mexicanos ya transitaban por las carreteras de los EEUU bajo las excepciones al *Bus Regulation Reform Act of 1982* mencionadas arriba y sin grandes consecuencias para la seguridad de la población estadounidense.

En los artículos 1102, 1103, 1202 y 1203, más específicamente en lo que dice respecto a la expresión “en circunstancias similares”, el Panel Arbitral encontró que dicha expresión no podría ser interpretada de manera tan amplia y no constituía base suficientemente fuerte para la no liberalización del mercado de autotransporte de cargas transfronterizo por parte de los EEUU: “*the Panel is mindful that a broad interpretation of the “in like circumstances” language could render Articles 1202 and 1203 meaningless. If, for example, the regulatory systems in two NAFTA countries must be substantially identical before national treatment is granted, relatively few service industry providers could ultimately qualify*” (World Trade Law, 2001). En otras palabras, el Panel Arbitral consideró que la expresión “en circunstancias similares” no implicaba que las normas de seguridad de transporte terrestre en México tendrían que ser más similares a las de EEUU para que se validaran los artículos 1102, 1103, 1202 y 1203.

En lo que toca a la restricción a las inversiones e inversionistas mexicanos en el sector de autotransporte transfronterizo de cargas estadounidense, el Panel Arbitral no consideró que el argumento de los EEUU de la cuestión de la seguridad fuera mínimamente aplicable porque no se trataba de camioneros mexicanos ni tampoco de camiones mexicanos, sino de capital mexicano invertido en territorio estadounidense. El Panel Arbitral evaluó toda la petición en favor del pleito mexicano, recomendando que los EEUU se adecuaran a las obligaciones del TLCAN: “*The Panel recommends that the United States take appropriate steps to bring its practices with respect to cross-border trucking*

services and investment into compliance with its obligations under the applicable provisions of NAFTA” (World Trade Law, 2001).

SOLUCIÓN E IMPLEMENTACIÓN

Con la recomendación del Panel Arbitral del TLCAN, los EEUU deberían de haberse ajustado al texto del TLCAN, liberalizando el mercado de autotransporte transfronterizo de cargas. Sin embargo, eso no pasó: por más de seis años tras el informe final del Panel de Arbitraje, nada se ha concretado: “los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, a partir de la emisión del informe final del panel arbitral (...) realizaron diversas gestiones dentro del sector afectado por la medida declarada incompatible por el panel arbitral, con objeto de lograr la apertura de los servicios de transporte transfronterizo prevista en el TLCAN sin obtener los resultados deseados” (D.O.F. 07/07/2011). Hubo negociaciones, gestiones y cambio de enfoque hacia el tema por parte de los EEUU en función de los ataques terroristas de Septiembre de 2001, pero no hubo resultados. Por otro lado, en este mismo periodo, México no liberalizaba su mercado de autotransporte transfronterizo de cargas a los EEUU, como forma de retaliación prevista en el artículo 2019, que prevé que ante un incumplimiento de una recomendación del Panel Arbitral, la “Parte reclamante procurará primero suspender los beneficios dentro del mismo sector o sectores que se vean afectados por la medida” (TLCAN artículo 2019). En efecto, lo que hizo México fue prepararse legalmente para la aplicación de otras medidas de retaliación contra los EEUU en otros sectores, no el de transporte de cargas. El mismo artículo 2019 prevé que: “una parte reclamante que considere que no es factible ni eficaz suspender beneficios en el mismo sector o sectores, podrá suspender beneficios en otros sectores” (TLCAN artículo 2019), pero para que esto ocurra, es importante que la Parte demuestre que al menos intentó sin éxito aplicar retaliaciones en el mismo sector de transportes.

No antes de Abril de 2007, se dieron a conocer los primeros indicios de una solución práctica se han hecho evidentes: “los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y de los Estados Unidos de América acordaron implementar un Programa Demostrativo de acceso al autotransporte de carga (Programa Demostrativo) el cual permitía a un número limitado de empresas de los dos países prestar servicios de transporte transfronterizo con vigencia de un año a partir del 6 de septiembre de 2007” (D.O.F. 07/07/2011). El Programa Demostrativo era de hecho una apertura muy gradual (bastante más gradual que la prevista en el TLCAN), que en teoría, tendría como objetivo evaluar si las diferencias normativas existentes entre EEUU y México (en cuanto a la seguridad del transporte terrestre) tendrían impacto en la seguridad de los ciudadanos estadounidenses. En la práctica, el objetivo era verificar si la apertura tendría un impacto negativo en el nivel de empleo del sector de transporte de cargas en los EEUU.

El Programa Demostrativo que seguía lento – muy lento, pero constante - fue renovado en principio hasta 2010, pero en 18/03/2009, fruto de la crisis económica que enfrentaban los EEUU, se ha terminado el Programa: no había más fondos para el programa y el gobierno estadounidense no quiso arriesgarse a que se eliminaran más empleos en este sector. Entonces, alegando el artículo 2019 del TLCAN y alegando también que las sanciones que fueron aplicadas al mismo sector de transporte terrestre de carga no habían sido efectivas, México decide subir los aranceles de importación a 89 productos provenientes de los EEUU.

México subió los aranceles de productos según tres criterios: (i) impacto máximo de Estados y sectores de la economía americana; (ii) impacto mínimo a la economía mexicana, (iii) que los productos no fueran insumos de la industria mexicana. El punto (i) generó mucho ruido internamente en EEUU e hizo que los lobbies de diversos sectores apoyaran el pleito de México. Según Beatriz Leycegui, subsecretaria de comercio exterior:

“queríamos tener un impacto y deseábamos que los artículos provinieran de un número importante de estados, por ello incluimos productos de casi 40 entidades. Buscamos que éstos tuvieran una participación importante con respecto a las exportaciones de EU a México. Casi la mitad de la lista tiene artículos en los que México representa más del 10 por ciento de las exportaciones de EU al mundo. Por ejemplo, 4 de cada 10 peras que EU exporta al mundo son enviadas a nuestro país. Por tanto, 9 de cada 10 unidades de la gran mayoría de los productos que están en la lista y que exporta EU al mundo, se vienen a México. Hay productos que tuvieron un mayor impacto, como el de los árboles de navidad del estado de California, donde el 90 por ciento de las exportaciones tienen como destino nuestro país”.

El impacto estimado de las retaliaciones mexicanas fue de USD 2.4 miles de millones, afectando a exportaciones de 40 estados norte-americanos (USTR 2012). En Agosto de 2010, las retaliaciones fueron revistas por México, aumentando aún más el impacto sobre la economía estadounidense. Fue solamente con este “incentivo” que en 3 de Marzo de 2011 se llegó a un acuerdo que resultó en un “Memorandum de Entendimiento” entre el Departamento de Transporte de los EEUU y la Secretaria de Comunicaciones y Transportes de México, en el que se define los pasos específicos que camioneros mexicanos deben seguir para obtener la autorización para operar en territorio estadounidense. O sea, por la primera vez en casi dos décadas los camioneros mexicanos tendrían sus solicitudes para obtener la autorización para operar en los EEUU por lo menos considerada y evaluada según reglas claras y objetivas. El Memorandum fue publicado el 6 de Julio de 2011. En 14 de Octubre de 2011 la primera empresa mexicana obtuvo el permiso para operar en territorio estadounidense y en 21 de Octubre de 2011 el primer camión mexicano cruzó la frontera en Nogales para entregar una carga de material de construcción en Estados Unidos.

El caso del autotransporte de cargas transfronterizo duró casi 17 años, movilizandando una gran cantidad de recursos para su resolución. El contencioso pasó por etapas de negociación política y pasó por los mecanismos previstos en el TLCAN, pero fue solamente con los EEUU habiendo sentido el impacto económico y político (internamente) de las sanciones aplicadas por México es que se vio resultados concretos para el caso. Sin embargo, si todo el proceso formal de solución de controversias en el TLCAN no hubiera sido seguido, México no contaría con el respaldo legal para las acciones que finalmente resultaron en la solución concreta del caso. Pero a pesar de todo lo que fue hecho y logrado, aún es posible que el caso no esté totalmente cerrado. Aún hoy se ve una movilización fuerte por parte de sectores de la sociedad y economía estadounidenses en el sentido de revertir las decisiones tomadas en el Memorandum de 6 de Julio de 2011: los Teamsters y otras asociaciones siguen muy activas en el tema, incluso habiendo demandado al gobierno norte-americano en Marzo de 2012 buscando una reversión de las decisiones tomadas por éste (USCA Case #11-1444 Document #1362495).

CONCLUSIONES

Lo más probable, es que siempre ha habido contiendas comerciales desde el principio de esta actividad. La diferencia está en cómo se las abordan y se las resuelven. Queda claro que después de la segunda guerra mundial se construyó el marco económico internacional, en el cual se inserta el comercio internacional. Desde entonces se previó lo relativo a las controversias internacionales, aunque no fue sino hasta el Tratado de Libre Comercio entre EE.UU. y Canadá (1988) cuando se pasa de regular en los Tratados únicamente el comercio de bienes y servicios a incluir en ellos lo relativo a solución de controversias comerciales Internacionales.

De manera similar ocurrió con la OMC, que se trascendió más allá del ámbito económico, pues aporta mucho a la formación y desarrollo del derecho internacional, mostrando que es posible reunir a la sociedad internacional y ponerla de acuerdo para seguir una misma línea donde todos participen de manera equitativa.

Entre los retos más importantes a considerar, está el relativo a la constante especialización, pues ante una realidad que cambia drásticamente, será necesario ir adecuando y actualizando los sistemas que regulan la economía internacional. No se puede ignorar tampoco que las relaciones económicas están muy relacionadas con el poder, la interdependencia y la injerencia política internacional, ante ello se necesitará instituciones sólidas que protejan la comunidad internacional versus la injerencia de una parte.

Así pues, la vigencia del derecho económico internacional está supeditado al buen manejo y funcionamiento de sus instituciones, que vale la pena decir, algunas como el BM y el FMI ya cumplieron más de 50 años de existencia,

pero que aún así deben continuar en la labor de regenerarse y moldearse a las necesidades de una sociedad internacional tan demandante de soluciones a los diversos conflictos.

REFERENCIAS

- Abbott, Frederick, 2000. "NAFTA and the Legalization of World Politics: A Case Study". en Judith L. Goldstein, Miles Kahler, Robert O. Keohane, and Anne Marie Slaughter (eds.). *Legalization and World Politics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Boyer, Kenneth D. 2007. "American Trucking, NAFTA, and the Cost of Distance." *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Volume 553. Pp. 55-65. Disponible en línea desde: http://www.canadians.org/water/documents/NA_Future_2025.pdf
- Busch, Marc y Reinhardt, Eric. 2004. "The WTO Dispute Settlement Mechanism and Developing Countries". Sida. No. 36000. Department for Infrastructure and Economic Cooperation. Impreso por Edita Sverige AB. Disponible en línea desde: <http://www9.georgetown.edu/faculty/mlb66/SIDA.pdf>
- Cámara de Comercio Internacional (CCI). Abril de 2010. "Soluciones Mundiales a las Controversias Internacionales". Recuperado el 13 de abril de 2012, de: http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/Court/Arbitration/810_Espagnol_04.
- Cardero, M. E. 2003. *Qué ganamos y que perdimos en el TLC. Siglo XXI. México.*
- Código De Comercio. 2012. "Título Cuarto del Arbitraje Comercial". Recuperado en 21 de abril de 2012, del sitio web del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/2/1531.htm?s=>
- Diario Oficial de la Federación. 07/Julio/2011. Disponible en línea desde: http://www.indetec.gob.mx/Estatal/SistemasContables/Libros_Diario_Mayor_DOF_7_julio_2011.pdf
- Diccionario de Eco-Finanzas. 2012. Empresa Privada [En línea] Recuperado el 22 de abril de 2012, en: http://www.ecofinanzas.com/diccionario/E/EMPRESAS_PRIVADAS.htm
- García, C. A. 1994. "La naturaleza Jurídica del Tratado de Libre Comercio". En Facultad de Derecho de la Frontera Costa: Memoria del Seminario de Derecho Internacional Privado y Comparado "Eduardo Trigueros Saravia" (págs. 3-14). Universidad Autónoma de Baja California. Tijuana, Baja California Norte, México.
- Gaspar, S. 1997. "El ámbito de aplicación del Arbitraje", en: N. Arranz. *Resolución de Controversias en el Tratado de Libre Comercio*. Senado de la República. México, D.F.

- Kourous, George. 2001. "Talking Trash about Mexican Trucks", *Borderlines*. Disponible en línea desde: <http://www.kourous.net/files/naftatrucking.pdf>
- Lara, N. C. 2002. *Resolución de Controversias en el Tratado de Libre Comercio*. Senado de la República. México, D.F.
- Macdonald, Chad. 2009. "NAFTA Cross-Border Trucking: Mexico Retaliates After Congress Stops Mexican Trucks at the Border". *Vanderbilt Journal of Transnational Law* #42. Disponible en línea desde: <http://www.vanderbilt.edu/jotl/manage/wp-content/uploads/MacDonald-final-cr.pdf>
- Memorandum of Understanding Between the Department of Transportation of the United States of America and the Secretaría de Comunicaciones y Transportes of the United Mexican States on International Freight Cross-Border Trucking Services. 2011. Disponible en línea desde: http://www.fmcsa.dot.gov/documents/mexican_mou_eng.pdf
- Miramontes, R. C. 1997. *El TLC: Controversias, soluciones y otros temas conexos*. México. McGraw-Hill.
- Moncada, J. R. 1982. *Derecho Internacional Económico: Perspectiva histórica, económica, política y jurídica*. México, D.F. Editorial Trillas.
- World Trade Law. 2001. "NAFTA Arbitral Panel Established Pursuant to Chapter Twenty in the Matter of Cross-Border Trucking Services – Final Report of the Panel". NAFTA - USA-MEX-98-2008-01. Disponible en línea desde: <http://www.worldtradelaw.net/nafta20/truckingservices.pdf>
- Obregón, Maria Elena. 2009. "Las Peras del Olmo: Represalias a EU por Autotransporte". En *Visión Aduanal*. Año 5. No. 61. Junio. Disponible en línea desde: <http://www.visionaduanal.com.mx/PDF/VA-61.pdf>
- RAE. 2012, Empresa Privada. [En línea] Recuperado el 22 de abril de 2012, de: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=empresa
- Reuter, P. 2001. *Introducción al Derecho de Los Tratados*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
- Robbins, Ted. 2011. "Mexican Trucks In U.S. Still Face Political Long Haul". En NPR. Octubre. Disponible en línea desde: <http://www.npr.org/2011/10/29/141820943/mexican-trucks-in-u-s-still-face-political-long-haul>
- Robert, J. M.-X. 2001. *Hacia el Libre Comercio de las Américas*. Booking Institution Press. Hagerstown, Maryland, USA.
- Silva, V. C. 1994. "La inversión en el TLC; El Arbitraje como medio de solución de Controversias" (Capítulo XI). En *Memoria del XVII Seminario de Derecho Internacional Privado y Comparado "Eduardo Trigueros Saravia"*. Universidad Autónoma de Baja California. Tijuana, Baja California Norte, México.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Disponible en línea desde: <http://www.nafta-sec-alena.org/sp/view.aspx?x=343&mtpiID=ALL>

- Trebilcock, M. J. 2005. *The Regulation of International Trade*. 3ª edición. Ed Taylor and Francis. New York, N.Y., U.S.A.
- United States Court of Appeals Case No. 11-1444. 2012. Document No. 1362495. "Teamsters vs DOT". Disponible en línea desde: <http://www.teamster.org/sites/teamster.org/files/3812PetitionersReplyBrief.pdf>
- United States Trade Representative, Mexico Trade Summary. 2012. Disponible en línea desde: http://www.ustr.gov/sites/default/files/Mexico_0.pdf
- Virally, M. 1998. *El Devenir del Derecho Internacional*. Fondo de Cultura Económica. México
- Wilkinson, R. 2000. *Multilateralism and the World Trade Organization*. Taylor and Francis Group. New York, N.Y., U.S.A.
- Witker, J. 1994. *Resolución de Controversias Comerciales en América del Norte*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Mexico, D.F.