

T  
286

 XOCHIMILCO SERVICIOS DE INFORMACIÓN  
ARCHIVO HISTÓRICO

18288

T/286

 **XOCHIMILCO SERVICIOS DE INFORMACION  
ARCHIVO HISTORICO**



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, XOCHIMILCO.  
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES.  
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES.**

**LA SOLUCIÓN POLÍTICA: ¿OPCIÓN A LA INSUFICIENCIA  
DE LOS CAPÍTULOS 19 Y 20 DEL TLCAN?.**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

**DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES**

EN LA ESPECIALIDAD DE

**RELACIONES INTERNACIONALES**

**P R E S E N T A :**

**EFRÉN CUAUHTÉMOC MARÍN LÓPEZ**

ASESOR: DR. GERMÁN A. DE LA REZA GUARDIA

MÉXICO, D. F.

DICIEMBRE DEL 2002

## JURADO PARA EL EXAMEN DE GRADO

Dr. Federico Novelo Urdanivia Presidente	UAM-X
---	-------

Dr. Germán A. De la Reza Guardia Secretario	UAM-A.
--	--------

Dr. Alberto Vázquez de la Cerda Sinodal	Universidad Veracruzana
--	-------------------------

Dra. Rita Schwentesius Riderman Sinodal	CIESTAAM. Universidad de Chapingo
--	--------------------------------------

Dr. Ricardo Buzo de la Peña Sinodal	UAM-A.
--	--------

## AGRADECIMIENTOS

Al *Dr. Germán A. de la Reza*, ahora profesor de la UAM-A, que como mi tutor desde la Maestría en Derecho Económico (1995), primeramente orientó la tesina para la obtención de ese grado y ahora me acompaña en esta empresa. Gracias por compartir su experiencia, pero sobretodo por su amistad.

Al *Dr. Federico Manchón*, quien me apoyó ampliamente desde la Maestría en Derecho Económico y impulsó la investigación en su aspecto jurídico que se ve en el primer capítulo.

Al *Dr. Federico Novelo*, quien seguramente reconocerá sus destacadas recomendaciones en este trabajo que presento.

Al *Dr. Alberto Mariano Vázquez de la Cerda*, compañero de andanzas en otros campos de batalla, precisamente frente a negociadores internacionales estadounidenses y que ahora me acompaña en esta experiencia académica.

A la *Dra. Rita Schwentesius Riderman*, quiero decirle que ahora la conozco físicamente pero desde el inicio de esta investigación (aproximadamente en 1996), tengo referencia de usted. Gracias.

Al *Dr. Ricardo Buzo*, quien como asesor también ya compartió conmigo otra experiencia en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Lamento que por causas ajenas a mi voluntad, ahora no se encuentran otros profesores que igual que los presentes tienen contribuciones importantes en este trabajo que ahora presento.

La *Dra. Esther Iglesias*, experta metodóloga, lectora eficaz y profesora destacada quien ha seguido de cerca mi desarrollo en la investigación.

Al *Dr. José Luis Orozco*, que me condujo al conocimiento del pensamiento estadounidense, en los estudios de Maestría y en este Doctorado en Ciencias Sociales.

A los futuros doctores, Francisco Leonardo Saavedra (mi alma gemela dice el Dr. Novelo), Audrey Rivera, Olga Rivera y el peruano Juan Ojeda Cárdenas, por haber compartido durante cuatro años sus avances de investigación y por ser críticos de los míos.

A MI FAMILIA. A *Guadalupe Barajas* (mi esposa), no por: *ser ejemplo de mujer mexicana...*, como dice Jorge Ibarguengoytia, sino por compartir su tiempo para la

investigación, hacer las correcciones a los borradores, y otras tareas propias de esta actividad. A Cuauhtémoc Fidel Marín Barajas, a él si por el tiempo que me ha cedido.

A *Efrén Cuauhtémoc, Mónica y Cecilia*, todos Marín Morales. Simplemente por ser mis hijos.

No quiero abusar de lo que puede ser más largo que la tesis misma, pero no podría dejar de agradecer a las compañeras del área administrativa del Doctorado que siempre nos brindaron el afecto necesario para sentirnos como en casa: Gracias a *Caty Guerrero, Anita Martínez y Leticia Landero (Letylan)*.

## ÍNDICE GENERAL.

<b>ÍNDICE DE CUADROS, DIAGRAMAS Y GRÁFICAS</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>8</b>
<b>CAPITULO UNO</b>	<b>16</b>
<i>La solución de controversias en la legislación internacional</i>	17
<i>Convención de Viena</i>	18
<i>La OMC</i>	19
<i>Disposiciones del TLCAN sobre solución de controversias</i>	35
<i>Mecanismos no institucionales</i>	42
<b>CAPÍTULO DOS</b>	<b>45</b>
<i>El conflicto del tomate</i>	46
<i>Desarrollo del conflicto</i>	49
<i>Acuerdo de suspensión</i>	56
<i>Las leyes AD y el capítulo 19</i>	64
<b>CAPÍTULO TRES</b>	<b>72</b>
<i>El embargo atunero</i>	73
<i>Primer embargo a las exportaciones de atún</i>	74
<i>Crisis en la industria atunera estadounidense</i>	77
<i>Americanización del embargo atunero o solución política al diferendo</i>	81
<b>CAPÍTULO CUATRO</b>	<b>90</b>
<i>La controversia del transporte</i>	91
<i>Puntos de vista de las partes</i>	95
<i>Acciones para la solución de la controversia</i>	98
<i>Situación presente</i>	100
<i>Importancia del transporte carretero en México</i>	102
<b>CAPÍTULO CINCO</b>	<b>106</b>
<i>El azúcar y la fructuosa</i>	107
<i>La fructuosa</i>	109
<i>El azúcar</i>	111
<i>Nuevas estrategias</i>	116
<b>CAPÍTULO SEIS</b>	<b>121</b>
<i>Utensilios de cocina de acero porcelanizado</i>	122
<i>Tubería de acero sin costura</i>	126

---

<b>RESUMEN ANALÍTICO Y CONCLUSIONES</b>	<b>130</b>
<i>El eje de las controversias abordados</i>	131
<i>Medidas administrativas</i>	131
<i>Las negociaciones</i>	132
<i>El lobby</i>	133
<i>Temporalidad</i>	134
<i>Importancia dentro de su sector económico</i>	135
<b>BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS</b>	<b>144</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA COMENTADA</b>	<b>150</b>
<b>ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL TEXTO</b>	<b>164</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>167</b>
<i>Cronología del caso del tomate</i>	168
<i>Cronología del caso del atún</i>	171
<i>Cronología del caso del transporte</i>	177
<i>Cronología del caso del azúcar y la fructuosa</i>	180
<i>Cronología de la tubería de acero sin costura</i>	184
<i>Exportaciones definitivas de tomate (periodo 1933-2000)</i>	187

*Índice de cuadros, diagramas y gráficas.*

Cuadro 1. Mecanismos de solución de controversias comerciales	29
Cuadro 2. Revisión y solución de controversias en materia de AD y DC	37
Cuadro 3. Disposiciones y procedimientos para la solución de controversias	38
Cuadro 4. Acciones inhibitorias al libre comercio 1986-1998	52
Cuadro 5. Pagos por cabildeo a despacho estadounidenses	83
Cuadro 6. Excepciones a la moratoria de 1982	92
Cuadro 7. Amplitud temática en auto transporte	94
Cuadro 8. Evolución del valor bruto de la rama de transporte y almacenaje por actividad	102
Cuadro 9. Evolución de personal de transporte y almacenaje por grupos de actividad	103
Cuadro 10. Evolución de los sectores en importaciones y exportaciones por origen según el valor de las mercancías	104
Cuadro 11. El azúcar y la fructuosa en México	114
Cuadro 12. Denominador común de las controversias	138
Diagrama 1. Capítulo 19 flujo de SC en el caso de AD	59
Diagrama 2. Flujo que siguieron las exportaciones de tomate	64
Diagrama 3. Americanización del conflicto	85
Diagrama 4. Solución de controversias en el TLCAN para especies en peligro de extinción	87
Gráfica 1. Exportaciones totales de tomate fresco o refrigerado (1993-2001)	70
Gráfica 2. Primera fase del embargo atunero. Exportaciones de atún 1983-1989	76
Gráfica 3. Mortandad de delfines 1986-1991	81
Gráfica 4. Producción de azúcar 1991-2000	112



## **Introducción**

El objetivo de esta investigación es examinar los motivos que orientan a productores y autoridades mexicanas a aceptar, en algunos casos significativos, la solución de controversias comerciales con Estados Unidos a través de canales diferentes a los instituidos en el tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Durante las negociaciones de éste, la justificación para su firma fue acceder a reglas claras con mecanismos imparciales que permitieran soluciones justas y ágiles a las controversias que pudieran surgir con Canadá y Estados Unidos (SECOFI, 1992:5). A ocho años de puesto en vigor el TLCAN, varios casos importantes de conflicto comercial no han pasado por los mecanismos de solución de controversias<sup>1</sup>. Otros, contemporáneos al mismo, a han sido retirados a petición de parte y un tercer grupo de conflictos, por su desarrollo actual, pueden derivar en soluciones fuera de ese marco institucional.

Este trabajo parte de la hipótesis de que los mecanismos de solución de controversias (MSC) del TLCAN (Capítulos 19 y 20), son: *a)* parcialmente insuficientes en su capacidad de gestión frente al universo de los diferendos comerciales entre las partes. Y, *b)* su carácter vinculante es limitado.

---

<sup>1</sup> Recuérdese que TLCAN entró en funciones el 1º. de enero de 1994.

La importancia del estudio radica en que la especificidad de esos aspectos no ha sido suficientemente analizada por la literatura de especialidad. El debate actual se ha centrado, especialmente, en torno a los mecanismos institucionales, aunque autores como Dussel (2000) muestran su preocupación por los diferendos que rebasan los marcos institucionales. Este debate se puede agrupar en tres corrientes de pensamiento: La primera, caracterizada por la defensa que los investigadores afines a este pensamiento hacen de los MSC. Éstos consideran que los Capítulos 19 y 20 han contribuido eficazmente a la solución de controversias, incluso en aquellos casos que han sido retirados del contexto de las negociaciones institucionales como las exportaciones de: *Tomate*, *Utensilios de Cocina de Acero Porcelanizado* o *el de Tubos de Acero sin costura*. Algunos de estos investigadores suponen que la ausencia de controversias significativas favorece el aprendizaje de las partes en materia de solución de controversias y en ese contexto las generadas en el pasado se resolverán de manera progresiva (Rich, 1997)<sup>2</sup>. Otros investigadores observan una disminución importante de diferendos en contrasentido al incremento del comercio -que de 13.3 mil millones de dólares en 1985 pasó a 85.8 mil millones en 1997-(Fernández e Iburguen 2000). Los mismos afirman que esta mejoría es resultado de la negociación de este marco bilateral formal adecuado a la realidad de las relaciones México – Estados Unidos. Otro más considera que los MSC acordados en el contexto de la realidad económica y política que se vivía en esos años, representan reglas susceptibles de ser acatadas que han brindado a Canadá y México claridad a la

---

<sup>2</sup> Esta idea ya no corresponde a las condiciones del año 2002. En la actualidad se encuentran en la mesa de

relación pactada. Constituyen instrumentos flexibles que combinan elementos de negociación o conciliación con elementos normativos para hacerlo aplicables a las circunstancias que imperen en los momentos y particularidades de cada controversia. Deja la idea de que esta forma de concebir las cosas, pudo haber contribuido a que el número de diferendos no sea tan numeroso como en los años previos al TLCAN (Leycegui 2000).

Investigadores de la segunda corriente identifican algunas limitaciones a esos MSC. Por ejemplo, Aguilar y otros (1997) destacan la subordinación de los conflictos a la aplicación de las legislaciones nacionales. Dussel (2000) encuentra esas limitaciones en la incertidumbre sobre el resultado de algunas controversias vigentes desde años previos a la negociación del TLCAN (como el embargo atunero y otros de las ramas agrícola y servicios financieros). Que pudiera ser otro si se dota a los MSC de recursos más amplios y apoyo político. Vega (1999) por su parte, razona que esos mecanismos a través de sus paneles no han logrado despertar credibilidad y confianza plena, al menos en México. Por el contrario, identifica elementos que han contribuido al incremento en la desconfianza hacia esos MSC, por ejemplo: el conflicto de intereses entre los panelistas, problemas de retraso en los casos planteados por México, diferencia de idiomas y carencia de panelistas calificados disponibles y no conflictivos.

Esta investigación aborda una nueva línea de discusión a partir del debate entre las corrientes mencionadas que privilegia el efecto de los mecanismos no institucionales de solución de controversias. En este sentido ve la necesidad de

---

discusión controversias significativas como las del transporte, el azúcar y la fructuosa.

hacer una revisión casuística de los diferendos que rebasan el marco jurídico del tratado y se ubican en la solución política.

El estudio hace una revisión de instituciones como la “*Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre países y organismos internacionales*” del 23 de mayo de 1969, la OMC y el TLCAN, con el objeto de contextualizar los mecanismos de solución de controversias en éste último. Después, se hace la evaluación estadística, jurídica e histórica de algunos casos: primero del Acuerdo de suspensión de 1996 tocante a las exportaciones de tomate mexicano. Segundo, de la estrategia de Americanización del conflicto del Embargo Atunero en 1999. Tercero, se aborda el caso del Transporte de Carga e inversiones mexicanas en ese sector en los Estados Unidos. Cuarto, se estudian los casos de la Fructuosa y el Azúcar. Finalmente se analizan dos casos de menor peso relativo: la exportación mexicana de Utensilios de Cocina de Acero Revestidas de Porcelana y Tubo y Tubería de Acero sin costura de sección circular. A continuación se presenta una visión integrada de los casos vistos. Las conclusiones finales se confrontan con la opinión de los negociadores del TLCAN.

Es necesario enfatizar que el objetivo de esta investigación no es verificar a quien asiste la razón, ni pretende la generalización de sus resultados, sino comprobar la relevancia de las soluciones políticas sobre la relativa insuficiencia de los MSC del TLCAN para atender los conflictos comerciales entre las partes, para lo cual resulta útil, tal como lo hacen los paneles, acudir a los hechos.

Con este propósito, la exposición se desarrolla en seis capítulos: En el primero se despliega una revisión del marco jurídico internacional desde la Convención de Viena hasta el TLCAN en atención a la problemática específica de

los casos de las exportaciones mexicanas mencionadas<sup>3</sup>. Su intención, es mostrar que existen los fundamentos jurídicos necesarios para obtener decisiones justas respecto a las controversias que aquí se estudian.

En el segundo, se hace una explicación de las relaciones conflictivas entre los productores de tomate de Sinaloa y de Florida, desde el inicio del conflicto en 1994 hasta la firma del acuerdo de suspensión del 28 de octubre de 1996. Esta parte principia con una revisión de los precios del tomate en el mercado estadounidense como elementos inductores de la controversia. Muestra el esfuerzo de los productores de Florida ante la Comisión Internacional de Comercio de su país (USITC) por aplicar las leyes AD a las exportaciones mexicanas de tomate en conexión con el activismo de sus representantes legislativos en la promoción de enmiendas para proteger a los productores locales<sup>4</sup>. Al finalizar este capítulo, se expone la colusión entre productores y autoridades estadounidenses para inducir la firma del acuerdo de suspensión<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> La explicación para abordar desde este momento el capítulo jurídico, reside en la propuesta del artículo reciente de Schewntesius y Gómez (2001) en el que proponen se revise la posibilidad de suspender temporalmente el TLCAN, con base en la Convención de Viena, hasta en tanto no sean restituidas las condiciones que imperaban en el momento de su aprobación.

<sup>4</sup> La USITC, es un organismo independiente, cuasi agencia judicial federal que provee de experiencia a los poderes legislativo y ejecutivo, determina el impacto de las exportaciones e importaciones en la industria estadounidense y toma medidas directas contra algunas prácticas de comercio desleal en los campos de uso de patentes, marcas comerciales, propiedad intelectual, entre otros. Los analistas de la USITC investigan y publican reportes sobre la industria estadounidense y las tendencias globales que les afectan. Esa Comisión también es responsable de publicar el programa estadounidense de armonización de tarifas. Esta información puede ser consultada en <http://www.usitc.gov/>

<sup>5</sup> En el campo del derecho el Dr. García Falconi (2001) expresa que definir la colusión en su explicación jurídica es una tarea difícil, por lo que es hasta el segundo intento que escribe el libro *Manual de práctica procesal: El juicio colusorio*. Publicado por el Poder Judicial en Quito, Ecuador. En el que en sus palabras expresa su intención de "...aclarar y precisar varios conceptos sobre el amplio abanico jurídico que se da en esta figura que la Ley .... conoce con el nombre de *COLUSION*." Para este abogado la colusión consiste en un acuerdo entre actores que tiene por objeto causar perjuicio a otros competidores o a los consumidores. Por otro lado, el cientista Olson Mancur (2001), profesor de la Universidad de Maryland en su libro póstumo *Poder y porperidad*, publicado inicialmente por la Universidad de Oxford, alude a la *colusión* como una connivencia encubierta entre los subordinados en los procesos de producción, dirigida a ocultar el flujo de

En el capítulo tercero, se aborda la problemática que rodea las exportaciones mexicanas de atún entre 1980 y el 2002. Primero, se muestra la forma en que el ejercicio del derecho mexicano sobre sus recursos naturales en la Zona Económica Exclusiva (ZEE), arrastró el caso a una controversia que ha transitado por instancias bilaterales, multilaterales y nuevamente bilaterales – encuentros anuales de alto nivel entre los dos países, GATT/OMC y TLCAN-. Finalmente, obliga a los armadores y gobierno mexicanos a explorar nuevos caminos de negociación, cuyos resultados podrían ser apreciados hacia fines del año 2002.

En el capítulo cuarto, se advierte la forma en que la apertura del sector del transporte carretero (pactada para iniciar en 1995) enfrenta al proteccionismo estadounidense para que vehículos mexicanos puedan ingresar a los Estados Unidos al mismo tiempo que mexicanos puedan invertir en ese sector. Hace un recuento histórico de las relaciones bilaterales México – Estados Unidos: De la moratoria establecida desde 1982 (con fundamento en la Ley de Reforma a la Normatividad de Autobuses); y de la posibilidad que en el 2002 esta situación pueda ser modificada por una decisión presidencial estadounidense en respuesta a la decisión del panel del capítulo 20, de febrero de 2001.

En el quinto capítulo se estudia el problema del azúcar frente a las importaciones de fructuosa provenientes de los Estados Unidos, provocado por la

---

información real hacia los centros del poder (esto en cuanto al sistema productivo en la URSS lo que no excluye a los sistemas de mercado) a la que define colusión fiable. Quizá lo que vale destacar es la mención que hace al efecto predatorio de esta conducta que persigue alcanzar una "...legislación o regulación en función de intereses especiales...". La intención del autor de esta investigación no es profundizar en el debate sobre esta categoría. Sólo busca referir una conducta ya calificada por otros investigadores que coadyuva a la evasión de las disposiciones del TLCAN.

negativa de las autoridades de ese país para permitir el ingreso de los excedentes del producto mexicano al mercado de ese país. El caso se encuentra sin solución después de 8 años de vigencia del TLCAN y anticipa una salida diferente a las que ofrece ese acuerdo.

El capítulo sexto aborda dos controversias de menor peso en las relaciones comerciales de México con los Estados Unidos, pero relevantes para esta investigación por la forma en que los exportadores nacionales del primer país fueron inducidos a retirarlas de su tratamiento en el marco del capítulo 19 del TLCAN: exportaciones mexicanas de Cocinas de Acero Porcelanizado y Tuberías de Acero Circular sin costura.

Finalmente se presenta una recapitulación de los elementos comunes a estos diferendos y las conclusiones derivadas de los mismos.

---



## CAPITULO UNO

## La solución de controversias en la legislación internacional

Con el propósito de encontrar solución justa a sus controversias en el contexto internacional, los gobiernos de los países han desarrollado aproximadamente doscientos instrumentos bilaterales y multilaterales (Serrano, 1994: 68). Uno de ellos: el sistema de revisión por paneles y tribunales de arbitraje ha sido adoptado por organismos como la ALADI, el CARICOM, el G-3, el GRAND, el MERCOSUR, la OMC, el TLCAN y por diferentes acuerdos bilaterales. Su proliferación sugiere la existencia de una relación con el incremento del comercio internacional, e induce que cada vez se tienda más a homologar las bases principales sobre las que descansan la solución de controversias.

En este capítulo haremos una revisión general de algunas instituciones relacionadas con la responsabilidad de normar las relaciones internacionales siempre sujetas al poder de negociación: la Organización de Naciones Unidas, la Convención de Viena y la Organización Mundial de Comercio (OMC) antes GATT. El propósito de esta revisión es identificar el desarrollo del marco jurídico que los países pueden invocar en sus relaciones comerciales. La primera de ellas por su carácter general de regulación de las relaciones multilaterales con base en la conciliación. La segunda, emergente en el contexto de la primera, cuyo propósito

es la observancia estricta de los acuerdos. La tercera, por su capacidad vinculante de las relaciones comerciales.

### Convención de Viena

De los principios en que se fincó la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, merece mención especial para los objetivos de este capítulo: la igualdad soberana de sus miembros; la obligación de cumplir de buena fe los compromisos contraídos; la solución pacífica de las controversias internacionales y la prohibición del recurso a la amenaza o uso de la fuerza. Estas premisas constituyen la columna vertebral sobre la que se han ido construyendo los otros mecanismos de solución de controversias: multilaterales, bilaterales y plurilaterales.

Si bien las condiciones dominantes durante la creación de la ONU, obligaban a adoptar esos principios desde una perspectiva política, para la década de los años sesenta se hacía necesaria su transformación en instrumentos jurídicos que sirvieran de contención al peso de la negociación de algunos países. Una de las instituciones que sirve de marco para el diseño de los mecanismos de solución de controversias es la *“Convención de Viena”* de 1969, sobre *“El Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales”*<sup>6</sup>. Esta Convención refleja la necesidad de los países por codificar y desarrollar progresivamente las normas relativas a los

---

<sup>6</sup> La Convención de Viena sobre El Derecho de los Tratados, instrumento normativo adoptado por la ONU en 1969, fue firmado por México en Viena el 23 de mayo de 1969. El Senado de la República lo aprobó el 29 de diciembre de 1973, fue depositado el 25 de septiembre de 1974 y publicado en el Diario Oficial el 14 de febrero de 1975. Entró en vigor el 27 de enero de 1980.

tratados para fortalecer el orden jurídico internacional. A este respecto su artículo 26 establece el principio "*Pacta sunt servanda*"; es decir, "*Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe*". Por su parte el artículo 27 establece, que "*Un Estado parte de un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para el incumplimiento del tratado...*". Y de manera paralela señala que, "*Una organización internacional parte de un tratado no podrá invocar las reglas de la organización como justificación del incumplimiento*". Sin embargo estas disposiciones no son absolutas, en tanto que el artículo 46 reconoce a los estados o a las organizaciones internacionales la posibilidad de argumentar en contra de un acuerdo firmado cuando éste contravenga de manera clara una de sus normas de importancia fundamental (DOF,1988:12). Como puede observarse, la comunidad internacional se ha preocupado por trasladar el peso de las relaciones políticas a un reconocimiento jurídico, sobre todo en temas de amplio y tan añejo debate como el comercio.

### La OMC

En continuidad con esta idea se puede decir que, el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) firmado en 1948, tuvo como propósito esencial sentar las bases jurídicas y las instituciones para liberar el comercio mundial en forma progresiva y ordenada en el periodo de la posguerra. Partió de una serie de premisas en las que se basa el comercio entre las naciones. Tres de ellas son las de mayor relevancia para nuestro objetivo: la de protección tarifaria, que sólo

reconoce como medidas legítimas de protección comercial los aranceles; el procedimiento de consulta que mediante el diálogo pretende evitar perjuicios a los intereses comerciales de las partes contratantes; y el trato especial a los países de menor desarrollo.

La primera tiene su fundamento jurídico en el artículo 11, cuyo propósito es eliminar, de manera general, las “*restricciones cuantitativas*” al comercio internacional. Este artículo buscaba trasladar el peso las restricciones al campo de los aranceles, más fáciles de precisar en su impacto. Su primer párrafo menciona:

*“Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá - aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas - prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas”.*

La segunda premisa que tiene su expresión normativa en el artículo 22, referente a las consultas entre dos actores de una controversia e incluye la posibilidad de hacerlas extensivas a otros afectados. Señala:

*“Cada parte contratante examinará con comprensión las representaciones que pueda formularle cualquier otra parte contratante, y deberá prestarse a la celebración de consultas sobre dichas representaciones, cuando éstas se refieran a una cuestión relativa a la aplicación del presente Acuerdo”, y precisa que las mismas “...podrán, a petición de una parte contratante, entablar*

*consultas con una o más partes contratantes sobre una cuestión para la que no se haya encontrado solución satisfactoria por medio de las consultas previstas en el párrafo 1".*

En esta redacción se advierte la continuidad jurídica entre la ONU y el GATT respecto al principio de solución negociada de las controversias al comprometer a las partes a escuchar las demandas mutuas. El tercero fundamenta los "Compromisos". En su primer párrafo implanta el imperativo a las partes contratantes de mayor desarrollo, cumplir con las siguientes disposiciones:

"a) Conceder una gran prioridad a la reducción y supresión de los obstáculos que se oponen al comercio de los productos cuya exportación ofrece o puede ofrecer un interés especial para las partes contratantes poco desarrolladas, incluidos los derechos de aduana y otras restricciones que entrañan una diferenciación irrazonable entre esos productos en su forma primaria y después de transformados; b) Abstenerse de establecer o de aumentar derechos de aduana u obstáculos no arancelarios a la importación respecto a productos cuya exportación ofrece o puede ofrecer un interés especial para las partes contratantes poco desarrolladas..." (artículo 37).

Mediante este principio, el acuerdo se propone garantizar un trato diferenciado para los países de menor desarrollo y propiciar relaciones comerciales equitativas.

El artículo 23 del GATT establece el curso que debe seguir la solución de controversias. Una controversia se inicia cuando una parte contratante considera que se anulan o menoscaban sus ventajas comerciales, como resultado de

medidas unilaterales contrarias al espíritu del GATT tomadas por otra parte contratante o por *“que exista otra situación”*, no especificada en el texto, pero se infiere que vaya en el mismo sentido de anular las mejoras que propicia este acuerdo. La parte afectada podrá dirigirse por escrito a la otra parte contratante, quien deberá examinar el problema *“o proposiciones que le hayan sido formuladas”*. A partir de este momento se inicia la fase de consultas.

En el caso de no llegar a un arreglo satisfactorio en un plazo razonable, el problema puede ser sometido a las “partes contratantes”. Éstas, realizarán una encuesta y harán recomendaciones a las partes interesadas. También pueden consultar a las partes contratantes o a cualquier organización intergubernamental competente. Si la recomendación es adversa a la parte que se estima afectada, el acuerdo mismo le reconoce el derecho de denunciarlo, lo que podrá hacer en un plazo de 60 días a partir de la fecha de aplicación de la suspensión. Como se observa, en materia de solución de controversias existen recursos e instancias diversas a las que pueden acudir las partes involucradas en un conflicto comercial, incluso, llegar a la denuncia de este Acuerdo General<sup>7</sup>.

A solicitud de la parte demandante, el Consejo formará un panel para examinar el asunto en el marco normativo del Acuerdo y presentar un informe al mismo Consejo. Este informe de carácter provisional tendrá por objeto buscar la

---

<sup>7</sup> La denuncia en El Derecho de los Tratados significa el acto jurídico unilateral mediante el cual, el gobierno de un país parte de un acuerdo o tratado, informa a los otros signatarios su voluntad de retirarse del acuerdo o tratado conforme a las bases establecidas. Decisión que en un sistema bilateral significa la extinción del tratado, en tanto que en un sistema multilateral continua vigente para las demás partes. Es necesario mencionar que con la denuncia los efectos del tratado terminan para la parte denunciante. Este acto previsto en el artículo 2005 del TLCAN, comienza a ser sugerido por algunos investigadores, no obstante los altos costos que esto generaría. Existen posiciones como las de Schwentesius y Gómez (2001), quienes proponen

conciliación. Con el informe que presenta el panel, el Consejo elaborará su recomendación, la que deberá especificar si existe violación a las disposiciones de este instrumento multilateral. En caso afirmativo, aunque el compromiso es suprimir la medida que violentó las disposiciones del Acuerdo, se recomendará la compensación que compense el daño a la parte afectada. Como último recurso, se contempla la suspensión de los beneficios del GATT a la parte demandada. Esta parte procesal del GATT, pretendió garantizar que pudieran resarcirse los daños a la parte afectada con base en el reconocimiento de la parte demandada o la retorsión de la parte afectada.

La debilidad vinculatoria de este esquema jurídico y la necesidad de normar con mayor eficiencia el crecimiento comercial de las últimas décadas, condujo a los países a crear la Organización Mundial de Comercio (OMC) el 15 de abril de 1994, en Marrakech.

Este nuevo organismo recibió de la Ronda Uruguay, concluida el 14 de diciembre de 1993 en Ginebra, 29 acuerdos y 25 entendimientos con el mandato de garantizar su cumplimiento. Para este propósito fue firmado el "*Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias*" (Anexo 2 del Acuerdo). Dicho instrumento contiene 27 artículos y 4 apéndices que crean el Órgano de Solución de Diferencias (OSD), facultado para convocar paneles, recibir sus informes y transformarlos en mandatos. Recibir los informes del Órgano de Apelación y observar la aplicación de las resoluciones y recomendaciones así como autorizar la suspensión de concesiones y otras

---

una suspensión temporal del TLCAN hasta que las condiciones de las economías involucradas prevalecientes



obligaciones. El Consejo General de la OMC desempeña las funciones de OSD. Se establece este Órgano para que a través de consultas y negociaciones entre los actores de una controversia eviten el daño a las partes de menor desarrollo. Un aspecto que llama la atención es su temporalidad de respuesta. La OMC mejora significativamente los tiempos que tenía el GATT. Para casos de tipo general otorga la respuesta en seis meses y para temas sensibles (como productos perecederos) la respuesta es en tres meses. (SELA, 1997:3)<sup>8</sup>.

En algunos diferendos el proceso del panel de la OMC inicia con una etapa de consulta mediante los buenos oficios de su Director General. En caso de no llegar a un arreglo, pasa a la fase de procedimientos que se inicia con el registro del problema en la instancia a cargo del "Cuerpo de Asentamiento de Disputas" (CAD), también responsable de preparar los términos de referencia para apoyar las acciones del panel. Estas acciones se desarrollan en dos etapas: En la primera, se convoca a reuniones de las partes en conflicto y en caso necesario con terceras. En ella el panel puede ser asistido técnicamente por expertos, siempre que no exista petición en contra. En la segunda etapa se realiza un estudio preliminar del asunto y se hacen circular los reportes necesarios. La recomendación del panel puede ser adoptada por el CAD o requerir de una nueva revisión. Desde ese momento la responsabilidad del CAD es observar que las partes negocien la reparación del daño mediante una compensación, o en su

---

durante su firma se reestablezcan.

<sup>8</sup> Otros autores coinciden en sus comentarios positivos por el desarrollo logrado en materia de solución de controversias en la OMC. Para mayor información sobre este aspecto puede consultarse a Hoekman y Mavrodís (1999).

caso, autorizar al reclamante la aplicación de medidas de retorsión vigilando que las mismas no-excedan los límites razonables de una reparación de daño.

Estos instrumentos jurídicos internacionales tienen como principios fundamentales: la voluntad de las partes, la buena fe y el privilegio a la negociación en sus relaciones comerciales, aunque se observa una falta de continuidad jurídica entre el principio del GATT que alude al tratamiento diferenciado que debe privar entre economías de desarrollo desigual y el TLCAN, como se observará en las controversias que se abordan en esta investigación. También se aprecia una preocupación general, desde la ONU hasta el TLCAN por sustraer las relaciones internacionales del área del poder de la negociación para ubicarlas en la esfera de la obligatoriedad jurídica.

Respecto a estos mecanismos de solución de controversias es necesario agregar que son nuevos, tienen su punto de partida en el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALCCEU)<sup>9</sup>, en un contexto polémico. Smith (1997) explica la forma en que los Estados Unidos incorporan durante la Ronda Kennedy el "fast-track" a su Acta de Comercio de 1974 para poner en ejercicio pleno las medidas comerciales defensivas en condiciones de déficit. Además debe tomarse en cuenta la proliferación de leyes proteccionistas norteamericanas como: la "Super 301", Sección 1302 y la "Especial 301", Sección 1303, ambas de la "Ley Omnibus de Comercio y Competitividad" de 1988; la "Ley sobre Prácticas Foráneas de Transporte Marítimo de 1988", entre otras. Bajo este panorama

---

<sup>9</sup> Este acuerdo de libre comercio entre los Canadá y los Estados Unidos fue negociado entre 1987 y 1988. El mecanismo de solución de controversias fue considerado como un instrumento novedoso que permitiría resolver el universo de problemas entre ambos países. Cuando se negoció el TLCAN no hubo duda de tomar

Canadá negocia con los Estados Unidos formas para aplicar las AD, que después impactan al TLCAN con la adopción del Capítulo 19.

Estos mecanismos están constituidos por consultas, una Comisión de Libre Comercio y paneles. Los estudios o evaluaciones de las instancias que los conforman ponen atención particular en el arbitraje, parte central para la solución de las controversias.

Como se explica en la parte inicial de este capítulo, la preocupación por atender los diferendos a través de paneles es reciente. De diez tipos de acuerdos sobre la materia cinco consideran los paneles como parte medular en la solución de las controversias (TLCAN, OMC, ALADI, CARICOM-Venezuela y G-3) y cinco refieren la importancia del tribunal arbitral o del arbitraje (MERCOSUR, GRAND, Centroamérica y los Acuerdos Bilaterales) (Véase el cuadro 3).

El TLCAN contiene cuatro mecanismos para atender áreas específicas: de tipo general, para leyes antidumping (DC) y derechos compensatorios (AD), en materia de inversiones, y para licitaciones en adquisiciones. La estructura operacional de los 4 mecanismos es: consultas, Comisión de Libre Comercio y paneles.

De la OMC se puede decir que su mecanismo de SC rige para todos los acuerdos comerciales multilaterales y acuerdos comerciales plurilaterales y está previsto para cualquier tipo de controversia. Su estructura operacional es similar a la del TLCAN: consultas, mediación y establecimiento de paneles. Una característica de este acuerdo, es el reconocimiento para que cualquier diferendo

---

como base ese instrumento para regular las controversias comerciales entre las tres economías de América del

pueda ser visto bajo reglas y procedimientos acordados previamente entre las partes.

Por su parte la ALADI prevé la solución de controversias mediante la formulación de reglas *ad hoc* y considera la posibilidad de ser vistas por la OMC.

En cuanto al MERCOMUN, el artículo 21 del Protocolo de Oruro Preto establece que las controversias pueden ser vistas por orden de importancia en las Secciones nacionales, Comisión de Comercio o Grupo del mercado Común. Si en este curso no se han resuelto, se convoca a un panel *ad hoc*.

El Grupo Andino, en el artículo 23 del acuerdo de Cartagena reconoce que la solución de los diferendos queda a cargo de la Corte de Justicia del mismo acuerdo.

El artículo 26 del acuerdo del MCCA refiere explícitamente la importancia de las consultas, los buenos oficios, la conciliación y el arbitraje.

La base jurídica del CARICOM en sus artículos 11 y 12 prevé la convocatoria a un tribunal para atender cualquier diferendo que no encuentre solución bilateral. Una característica destacable de este acuerdo es que a través de su artículo 12.9 proscribire la participación de otras instancias de solución de controversias como el GATT/OMC. El mismo organismo en su relación bilateral con Venezuela reconoce en el artículo 17, por un lado, que el Consejo Conjunto solucionará las controversias (a través de las consultas, conciliación y los grupos de expertos), por otro, restringe su facultad vinculatoria al citar que sus decisiones no son obligatorias.

Los recursos de solución de controversias en este acuerdo son variados; prácticamente se definen en función de sus actores, casi siempre a través de paneles del G-3 o de los paneles de la OMC. Esta forma de ver las controversias no difiere de lo que acontece en los acuerdos bilaterales. La Comisión Coordinadora juega un papel importante en la búsqueda de solución pero también para remitir el caso a un colegio arbitral. Estas diferencias se aprecian con mayor detalle en el cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**Mecanismos de solución de controversias comerciales**

TLC	OMC	ALADI	MERCOSUR	GRUPO ANDINO	CENTRO AMERICA	CARICOM	CARICOM BILATERAL	
Panel	Panel	En preparación o panel OMC	Tribunal de arbitraje	Tribunal superior	Tribunal arbitral	Tribunal arbitral	Panel	
<p>El TLC contiene cuatro mecanismos básicos de solución de controversias que se basan en y amplían el régimen del GATT y el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos preexistente.</p> <p>El capítulo 20, para determinar si una Parte cumple sus obligaciones conforme al Acuerdo. El Capítulo 19, relativo a la revisión en panel de las decisiones finales en materia de AD y DC. El Capítulo 11, Sección IB, Artículo 1115 a 1139, en materia de inversiones. El Artículo 1017, relacionado con impugnaciones en materia de licitaciones en asuntos de</p>	<p>El "Entendimiento sobre Reglas y Procedimientos en materia de Solución de Controversias" (ERD) crea un sistema integrado que registrará para todos los Acuerdos Comerciales Multilaterales (ACM) y para los Acuerdos Comerciales Plurilaterales (ACP). Sus reglas y procedimientos operan para todas las controversias, incluidas las propias del la OMC y el ERD, y en el marco de los ACP cuando las partes así lo acuerden. En el caso de existir reglas y procedimientos acordados, se aplicarán en primer lugar, y en segundo lo que marca el ERD. El Órgano de</p>	<p>De acuerdo al Artículo 35, el Comité de Representantes debe proponer las fórmulas para el arreglo de controversias elevadas por los países miembros cuando existan acusaciones de no cumplimiento de cualquier disposición o principio del Tratado.</p> <p>Existe una propuesta para la solución de controversias preparada por mandato del Consejo de Ministros.</p>	<p>Los procedimientos de solución de controversias se rigen por el Anexo III del Tratado y en los Protocolos de Brasilia y Ouro Preto.</p> <p>El Protocolo de SC de Ouro Preto, sienta la base en el artículo 21 para buscar solución a controversias emanadas de reclamos oficiales de los Estados miembros o de individuos o entidades en los países de MERCOSUR, en las siguientes instancias por orden de importancia: (a) primero en las Secciones Nacional de la Comisión de Comercio. (b) en caso de no ser resuelta a conocimiento de la Comisión de Comercio del</p>	<p>Según el Artículo 23, la solución de controversias se hace a través de la Corte de Justicia del Acuerdo de Cartagena. La Comisión asume también las funciones que le confiere el Tratado creando la Corte de Justicia Andina.</p>	<p>Las medidas de solución de controversias se prevén en el Artículo XXVI, que considera consultas (45 días), grupos de expertos, buenos oficios, conciliación y mediación o arbitraje. Un tribunal arbitral está formado por cinco personas que emiten un laudo preliminar en 90 días, y un laudo final 30 días después del preliminar.</p>	<p>Los procedimientos de solución de controversias se prevén en los Artículos 11 y 12 del Tratado. Donde se insta a los Miembros a llegar a soluciones mutuamente satisfactorias. Si este objetivo no es alcanzado los estados miembros en conflicto, pueden llevar el asunto al Consejo, que encomendará la cuestión a un Tribunal. El Artículo 12 dispone que el Secretario General mantendrá una lista de árbitros, juristas calificados, nominados con base en 2 personas por cada Estado Miembro. En el caso de solicitar al Secretario General que convoque a un</p>	<p>En el caso de Venezuela el Art. 17 prevé un Consejo Conjunto que solucionará las controversias. El primer paso son consultas entre las Partes. El Consejo puede recomendar negociaciones, la remisión a grupos de expertos. Las recomendaciones del Consejo Conjunto no son obligatorias.</p>	

<p>adquisiciones.</p>	<p>Solución de Controversias (DSB) es responsable de administrar el sistema de SC conforme a los Acuerdos de la OMC. El DSB tiene autoridad para establecer paneles, adoptar informes de paneles y órganos de alzada, mantener la vigilancia en ejecución de fallos y recomendaciones y autorizar la suspensión de concesiones u obligaciones. Si bien las reglas y procedimientos de SC existen para aclarar acuerdos y fallos del DSB, éstas no pueden aumentar ni disminuir los derechos y obligaciones previstos en esos acuerdos. El Art. 5 prevé procedimientos de resolución voluntaria de controversias mediante buenos oficios, conciliación o mediación. El Art. 25 refiere los procedimientos de arbitraje y los</p>		<p>MERCOSUR. (c) en caso de no ser resuelta, pasa al Grupo del Mercado Común.</p> <p>De no ser revisada la controversia en un tiempo razonable, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV del Protocolo de Brasilia, las partes en disputa pueden apelar directamente a un Panel Tribunal de Arbitraje Ad oc, compuesto por tres árbitros, dos de los países involucrados y un tercero de un país neutral. Aquí no pueden recurrir los particulares.</p> <p>En caso de no acatamiento de las decisiones del tribunal, el estado perjudicado puede imponer medidas compensatorias como el interponer la prohibición de continuar importando un bien desde el estado incumplidor, o imponiendo una sobretasa en los productos provenientes de este último estado.</p>			<p>Tribunal convocar a un tribunal, este se conformará mediante la proposición de un árbitro por cada parte en controversia; ambos definirán al tercero dentro de los 15 días, que hará las veces de presidente. Preferentemente no se asignará esa función a los nacionales de los países en disputa. En el caso de más participantes en la disputa, se conciliará esa designación. En el CARICOM no existen tiempo ni normas pre-establecidas, el Tribunal debe establecer lo propio y entregar sus conclusiones al Consejo, que, por voto mayoritario, puede formular recomendaciones al estado miembro afectado. Si ese Estado no está dispuesto o no quiere cumplir la recomendación, el Consejo puede, también por voto mayoritario, autorizar a cualquier Estado</p>	<p>est no int otr cas com ent Ve Ar dis con de la Tr Ca Ar pri con Ar pe pa int la pa po con me bu con mo Ar rec pa a r trib art ter pu pa cie con pro (A Se 19 pu las des</p>
-----------------------	---	--	---	--	--	---	--

	<p>Arts. 6,-8 definen la forma de establecer el panel y los términos de referencia. Reconoce el derecho al reclamante para que sea establecido automáticamente un panel, a 60 días que otra parte solicitó consultas. Los términos de referencia fijos datan de 1988, en el GATT. (1)</p>					<p>Miembro a suspender sus obligaciones según el acuerdo con respecto al Estado Miembro que no haya cumplido la recomendación. Conforme al Artículo 12:9, los Estados Miembros se obligan a abstenerse de emplear cualquier otro método de controversias (es decir el del GATT/OMC).</p>		<p>preli días pres deci Esta (Art son</p>
--	---	--	--	--	--	--	--	---

(1) Desde entonces prevé que el panel examinará la controversia y llegará a conclusiones que prevengan esas disposiciones, sin limitar a las partes para establecer términos de referencia. El Art. 3, tiene los siguientes objetivos por prioridad: (a) buscar una resolución mutuamente aceptable. (b) lograr el retiro de la medida reputada. (c) recurrir a la compensación. El reclamante procurará celebrar consultas con la otra parte, antes de solicitar al DSB establezca un panel.

El Art. 8, establece que los paneles sean compuestos por funcionarios públicos o personas de probada experiencia en legislación o política de comercio internacional de los países parte, a menos que se convengan otra cosa. Su composición es de tres panelistas sugeridos por la Secretaría de la OMC. El Art. 11, señala como función del panel la determinación de hechos y la aplicabilidad de normas específicas además de presentar sus conclusiones al DSB para hacer las recomendaciones o fallos necesarios. El Art. 12 y el Apéndice 3 del ERD establecen procedimientos para la formación de paneles.

El Art. 13 refiere la posibilidad un panel técnico que asesore sobre la cuestión en debate. El Art. 14 señala la confidencialidad de las deliberaciones del panel. El Art. 15, permite que las partes puedan revisar las conclusiones preliminares. El Art. 16 señala que el DSB adoptará el informe del panel 60 días después de circularse entre los miembros, cuando una parte no lo adopta. El Órgano de Alzada o el DSB decida por consenso no adoptar el informe.

El Art. 17, señala que el Órgano de Alzada es permanente, integrado por 7 expertos responsable de conocer las apelaciones a informes del panel en un lapso tiempo determinado. Sus informes deben ser aprobados por el DSB y aceptados incondicionalmente por las partes, a menos que el DSB decida por consenso no adoptarlos. La parte perdedora no puede apelar el informe. El mismo Artículo prohíbe las comunicaciones ex parte con un panel y con el Órgano de Alzada. Ambos, el panel como el Órgano de Alzada tratarán las comunicaciones de manera confidencial, lo que no obliga a la partes a no informar de sus propias posiciones, pero deberán ser discretos con la información de otro Miembro. El Artículo 19 prevé que el Órgano de Alzada pueden recomendar a la parte infractora compatibilizar las medidas tomadas con los acuerdos, y sugerir medidas para que asuma las recomendaciones. Pero no pueden modificar, los derechos y obligaciones de los Acuerdos de la OMC.

La duración del tratamiento de la controversia será de 9 meses, o 12 si el informe es apelado. Para ello existen reglas y disposiciones del Artículo 21 que vigilan el cumplimiento con el fallo del panel u Órgano de Alzada en un tiempo razonable. El gobierno que deja de aplicar el fallo puede negociar con el reclamante una indemnización aceptable. Múltiples violaciones exime de cumplir con las sanciones dictaminadas.

En caso que la retorsión sea autorizada, el Art. 22 prevé que el reclamante debe: 1. tratar de suspender las concesiones u obligaciones en el mismo sector o en el sector trasgredido y que la retorsión sea equivalente. También prevé la constitución de un nuevo panel, si se considera la no equivalencia en las medidas. El Art. 23, prohíbe a los miembros de la OMC tomar decisiones o represalias unilaterales en el marco de cualquier acuerdo de la OMC.



Los Arts. 3:12 y 24 prevén procedimientos especiales para controversias que involucren países en desarrollo y de menor desarrollo.

El ERD comprende los acuerdos de la OMC: al mismo Acuerdo de la OMC, el GATT 1994 y 12 Acuerdos multilaterales sobre comercio de bienes; el Acuerdo Intelectual. Los ACP (sobre Aeronáutica Civil, sobre Adquisiciones del Sector Público, sobre Lechería y el sobre Carne Bovina), siempre y cuando las partes de esos Acuerdos existieran reglas y procedimientos especiales de solución de controversias en otro Acuerdo de la OMC, éstas prevalecerán sobre el ERD.

Entidad supranacional

<p><b>TLC.</b> No, las obligaciones recaen sobre las Partes.</p> <p>La solución de controversias es responsabilidad de la Comisión de Libre Comercio [2001:2(e)] integrada con representantes con nivel de Gabinete, que tiene facultades para resolver controversias recurriendo a consultas (2006), buenos oficios, conciliación y mediación (2007) y paneles arbitrales (2008).</p>	<p><b>OMC</b> Organización Internacional.</p> <p>Como tal, el acuerdo será registrado ante Naciones Unidas conforme a lo dispuesto en el Artículo 102 de la Carta de la ONU.</p>	<p><b>ALADI</b> Ninguna</p>	<p><b>MERCOSUR</b> No, pero si una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y un Foro Consultivo Económico y Social, establecidos por el Protocolo de Oruro Preto. La CPC representa a los Parlamentos de los países miembros, integrada por sus representantes, de sus respectivos Poderes Legislativos, tiene como objetivo acelerar la implementación y ratificación por los parlamentos respectivos de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR. La Comisión también colabora en la armonización requerida para la integración. El Foro Asesor representa a los sectores económico y social de cada país y esta constituido por representantes de los sectores</p>	<p><b>Grupo Andino</b> La comisión y la Corte de Justicia</p>	<p><b>Centro América.</b> Si, tiene el efecto de cosa juzgada (Artículo 26)</p>	<p><b>CARICOM.</b> No</p>	<p><b>CARICOM Bilateral.</b> No.</p>	<p><b>Acuerdo Bilateral.</b> No</p>
--	--	---------------------------------	--	---	---	-------------------------------	--	---

			comerciales y laborales de cada estado. Asesora y formula recomendaciones al Grupo del Mercado Común.					
--	--	--	---	--	--	--	--	--

**Fuente:** CEPAL (1997) *Acuerdos de Comercio e Integración en las Américas.*

## Disposiciones del TLCAN sobre solución de controversias.

Con esta visión de buscar continuidad jurídica con la ONU y la OMC, en materia de solución de controversias el TLCAN establece,<sup>10</sup> como principio general, el compromiso de los signatarios de eliminar cualquier obstáculo técnico al comercio (véase de artículo 901 al 915<sup>11</sup>). Respecto al comercio transfronterizo de servicios, el artículo 1202 obliga a los signatarios a otorgar trato igual a los nacionales de las partes contratantes. En materia de controversias sobre cuotas antidumping y derechos compensatorios (del artículo 1901 al 1911, capítulo 19), así como las disposiciones generales sobre controversias (del artículo 2001 al 2004, capítulo 20) establecen una visión de equilibrio para las partes en conflicto.

La importancia de los capítulos mencionados radica en que las controversias comerciales México – Estados Unidos que han acudido al Tratado, han recaído en su ámbito. En efecto, las estadísticas refieren que han sido revisados 23 casos en el capítulo 19 (14 para resoluciones definitivas de la SECOFI y 9 para resoluciones definitivas del Departamento de Comercio estadounidense); y 11 en el capítulo 20 (9 presentadas por México y 2 por los Estados Unidos) (Leycegui, 2000:561 y anexo 3). Los conflictos comerciales que trata este trabajo forman parte de este universo.

---

<sup>10</sup> Para facilitar a los lectores la lectura de los artículos en su correspondencia con la división del TLCAN, conviene decir que los dos primeros dígitos corresponden al capítulo y los siguientes al numeral del artículo.

<sup>11</sup> Aquí es necesario anticipar que el artículo 902, compromete a los gobiernos de las partes a buscar que las autoridades locales, políticas, administrativas o técnicas, observen de manera puntual los compromisos

## Capítulo 19 del TLCAN.

El capítulo 19, "*Revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias*" se subdivide en: Disposiciones generales y vigencia de las disposiciones jurídicas internas relativas a las cuotas antidumping y derechos compensatorios (artículos 1901 y 1902); revisión de reformas legislativas (artículo 1903); revisión de resoluciones definitivas sobre AD y DC (artículo 1904), impugnación extraordinaria (artículo 1904) y salvaguarda del sistema de revisión ante el panel (artículo 1905); además de medidas procesales (del artículo 1906 al 1911). Lo medular de este capítulo reside en dos aspectos, el reconocimiento a la legislación nacional para imponer leyes antidumping (AD) y derechos compensatorios (DC); y la limitación a las modificaciones unilaterales de estos aspectos que afecten negativamente a cualquiera de los otros actores (artículo 1904). En este caso el dictamen de un panel puede ser necesario para evaluar la pertinencia de dicha reforma o proponer las rectificaciones necesarias. Con esta acción se reduce la posibilidad de que la parte afectada realice modificaciones legislativas, similares a las primeras, para superar la desventaja e incluso pueda recurrir a la denuncia del tratado.

Mediante la revisión de las resoluciones definitivas que realiza el panel sobre leyes AD y DC, se pretende confirmar que las decisiones de la autoridad administrativa de una de las partes fueron tomadas, observando los

---

derivados del tratado. Es conveniente tener en cuenta esta observación en el abordaje del problema del transporte carretero, tema que se aborda en esta investigación.

procedimientos establecidos en su derecho nacional. La actuación del panel es igual a la que tendría un tribunal de la parte exportadora.

*Para evitar que la libertad de acción de los paneles pueda conducir a decisiones controvertidas, el anexo 1904.13, establece el procedimiento de impugnación extraordinaria a cargo de un comité de revisión integrado por tres miembros, seleccionados de una lista de 15 personas, con la condición de que sean o hayan sido jueces en Canadá, los Estados Unidos o México. Algo que destaca en estas disposiciones es el carácter obligatorio de sus resoluciones.*

El sistema de Salvaguarda del procedimiento de revisión ante el panel tiene como objetivos obligar a los actores a acatar el fallo del panel y evitar la intervención de un tribunal nacional (véase el cuadro 2).

**Cuadro 2. Revisión y solución de controversias en materia de AD y DC**

<i>Revisión de reformas legislativas</i>	<i>Revisión de resoluciones definitivas sobre AD y DC</i>	<i>Impugnación extraordinaria</i>	<i>Salvaguarda del sistema de revisión ante el panel.</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A petición de parte, un panel puede ser convocado para conocer modificaciones legislativas sobre AD y DC de una de las partes y emitir las recomendaciones procedentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Igual que lo haría un tribunal de la parte importadora el panel verifica que en la imposición de AD o DC fueron observados todos los procedimientos previstos en el derecho nacional para este caso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Un comité de tres (jueces o ex - jueces) puede conocer de inconformidades con la actuación de los panelistas.</li> <li>•Sus decisiones tienen carácter obligatorio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Obligatoriedad de los fallos de los paneles.</li> <li>•Evitar la revisión de tribunales nacionales en casos de los que tenga conocimiento algún panel sobre AD y DC.</li> </ul>

## Capítulo 20 del TLCAN.

El capítulo 20 relativo a las “*Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias*” contiene tres secciones: sección A, referente a las instituciones, sección B, sobre solución de controversias y sección C, concerniente a los “*Procedimientos internos y solución de controversias privadas*”.

**Cuadro 3. Disposiciones y procedimientos para la solución de controversias**

<i>A instituciones</i>	<i>B Solución de controversias</i>	<i>C Procedimientos internos y solución de controversias comerciales privadas.</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Libre Comercio</li> <li>• Secretariado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación</li> <li>• Prevención y solución de controversias relativas a la aplicación o interpretación del Tratado.</li> <li>• Elección del foro.</li> <li>• Consultas.</li> <li>• Buenos oficios y mediación.</li> <li>• Paneles.</li> <li>• Cumplimiento del informe final de los paneles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedimientos ante instancias judiciales y administrativas internas.</li> <li>• Derechos de particulares.</li> <li>• Medios alternativos para la solución de controversias</li> </ul>

En la columna A del cuadro 3 podemos apreciar que las instituciones más importantes del Tratado son la Comisión de Libre Comercio (CLC) y el Secretariado. La Comisión constituye la cúpula de este instrumento y está dotada de atribuciones generales que la facultan para ponerlo en práctica, vigilar su desarrollo y auxiliarse de los apoyos necesarios para el cumplimiento de sus funciones<sup>12</sup>. Por su parte el Secretariado tiene como atribución principal brindar

<sup>12</sup> De acuerdo con el artículo 2001, la Comisión deberá: supervisar la puesta en práctica; vigilar su desarrollo; resolver las controversias en torno a su interpretación o aplicación; examinar el trabajo de los comités y

apoyo logístico a la Comisión. Para esta investigación es necesario decir que el secretariado proporciona el apoyo administrativo necesario a *“Los paneles y Comités instituidos conforme al capítulo XIX”*

La sección B del mismo cuadro (del artículo 2003 al 2019), tiene entre sus funciones las de convocar a las partes para establecer acuerdos con base en la interpretación del tratado y *“mediante la cooperación y consultas”* y arribar a soluciones *“mutuamente satisfactorias de cualquier asunto que pudiese afectar su funcionamiento”*. En su artículo 2004 se dispone que la solución de controversias del capítulo 20 del TLCAN se aplica para prevenir y resolver problemas que puedan afectar a cualquiera de las partes signatarias, salvo que el conflicto derive de la aplicación de cuotas compensatorias y leyes *antidumping* previstas en capítulo 19. En este caso se atenderá a lo dispuesto en el derecho nacional de la parte afectada.

*El artículo 2005 reconoce el derecho de las partes para acudir al mecanismo de solución de controversias del TLCAN, del GATT(ahora OMC) o de cualquier organismo que lo sustituya, pero no a ambos.* La opción de cualquiera de estos foros está modelado por tres situaciones: a) El demandado desee aceptar que el caso sea visto en el GATT; b) cuando la parte demandada argumente que su acción está relacionada con temas ambientales, en cuyo caso el marco de tratamiento será el artículo 104, y c) cuando la queja derive de la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, la parte demandada podrá

---

grupos de trabajo y conocer de cualquier otro asunto que pudiese surgir en torno al tratado. El mismo artículo señala que la Comisión podrá: establecer y delegar responsabilidades en comités y grupos de trabajo y de expertos, asesorarse de grupos o personas sin vinculación gubernamental, así como adoptar cualquier otra acción que considere conveniente para sus funciones, con base en el acuerdo entre las partes.



solicitar que el caso sea examinado en el TLCAN. En tal caso, la parte reclamante sólo podrá continuar su demanda a través del procedimiento de solución de controversias del mismo tratado.

El artículo 2006 prevé el derecho de cualquiera de las partes para solicitar consultas sobre problemas que considere afectan el buen desarrollo del tratado. El proceso se inicia con la presentación de una solicitud escrita al Secretariado y a otras partes competentes.

Del artículo 2007 al 2017, conexos al inicio de procedimientos se establece, entre otras posibilidades: el derecho de las partes para solicitar a la Comisión iniciar el procedimiento argumentando todo lo que a su interés convenga. Una vez agotada la posibilidad de solución prevista en el artículo anterior, se establece la obligación de la Comisión para designar el panel arbitral. Al final de estos artículos se describe: la forma en que fueron conformadas las listas de panelistas previo al 1º. de enero de 1994; los requisitos para ser panelista; el método de selección y composición del panel para casos de conflicto entre dos o más partes; las reglas modelo (que también debieron quedar definidas antes del 1º. de enero de 1994) y las excepciones que pudieran presentarse para no apegarse a ellas; la posibilidad de que una tercera parte con intereses en la controversia, pueda participar; el que los comités puedan ser asistidos por expertos o científicos; de la manera y tiempo en que los comités o paneles deberán presentar sus informes (preliminares y finales) así como su publicación; etc.

Los artículos 2018 y 2019 corresponden al "*Cumplimiento del informe final de los paneles*". El primero establece que de conformidad con el informe recibido, las partes convendrán en resolver la controversia la que regularmente "*se ajustará*

a las determinaciones y recomendaciones de dicho panel". La resolución podrá derogar la medida que originó la controversia o el pago de una compensación. El segundo menciona que si la parte demandada no ofrece una solución mutuamente satisfactoria, la "Parte reclamante podrá suspender la aplicación de beneficios de efecto equivalente a la Parte demandada..." inicialmente en el mismo sector del problema; y en el caso de no ser factible o eficaz, podrá suspender beneficios en otros sectores, siempre sujeta esta suspensión a la vigilancia por parte de la Comisión, a través de un panel para evitar que medida resulte excesiva.

La sección C de este capítulo referida a los "*Procedimientos internos y solución de controversias comerciales privadas*" (artículos 2020 – 2022) primero, establece que en caso de surgir dificultades de interpretación o aplicación del tratado, las partes deben proporcionar la información necesaria a las otras y a los tribunales u órganos administrativos que tengan competencia. Segundo, cuando la Comisión no logre un acuerdo adecuado, una o las demás partes podrán someter su opinión a la instancia que esté viendo el caso, sea tribunal u órgano administrativo. Tercero, ninguna de las "*...Partes podrá conceder derecho de acción en su legislación interna contra cualquiera otra de las Partes...*" (Véase el cuadro 2).

Es de particular importancia para nuestra investigación el artículo 2022, donde se prevé la posibilidad de que la Comisión participe ante autoridades judiciales o administrativas de una de las partes para aclarar dudas respecto a la interpretación o aplicación del tratado. Desconoce cualquier acción de las partes con fundamento en su legislación interna respecto a cualquiera de las otras. Finalmente, considera la posibilidad de que las partes puedan promover

mecanismos alternos para la solución de controversias entre los particulares en el área comercial pactada, fundamentalmente el arbitraje, y dispone vigilar la observancia de los convenios, el reconocimiento y ejecución de sus sentencias con base en la Convención de Naciones Unidas sobre el Reconocimiento y Ejecución de Sentencias Arbitrales Extranjeras de 1958, o de la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional de 1975. Resulta necesario destacar que los mecanismos alternos no pueden quedar al margen de la vigilancia de la Comisión.

### Mecanismos no Institucionales

No obstante la existencia de mecanismos de solución de controversias (MSC) establecidos en acuerdos, en ocasiones las partes acuden a mecanismos no institucionales. Este método no es novedoso en la práctica comercial estadounidense con otros países, incluido México. El llamado Acuerdo de Suspensión, inducido por las autoridades de comercio estadounidenses a productores mexicanos, fue utilizado como condición para el levantamiento del primer embargo a las exportaciones de atún en 1986. También en los casos del tomate en 1996; de las exportaciones de cocinas de acero porcelanizado el mismo año y de las tuberías de acero sin costura en 1997. La Secretaría de Economía de México por su parte, menciona la necesidad de recurrir a él en el caso del diferendo con respecto a la fructuosa y el azúcar, en virtud de no haber sido

resueltos en el contexto de los paneles del TLCAN y de la OMC. La estrategia de americanizar el embargo atunero, es una respuesta mexicana a la práctica estadounidense conocida como "Lobby". Esta práctica ha sido puesta de moda en la última década de la misma manera en otros países. En los manuales se le define como *"...la capacidad para alcanzar un cambio específico en un programa o proyecto gubernamental."* En este sentido *"el cabildeo implica poder participar de manera directa en el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de los programas gubernamentales o en el impulso de leyes o reglamentos. Por este motivo se requieren tres aspectos a desarrollar en el proceso de cabildeo: investigar, consensar y negociar."* (1993) Wendy S. Ross Redactora de USIS para asuntos congresionales, refiere que el cabildeo para gobiernos extranjeros es una industria reciente en los Estados Unidos. Con la observación de que estos servicios deben ser registrados en el Departamento de Justicia de ese país. En dicha inscripción aparecen los contratos celebrados por autoridades mexicanas entre los que se distinguen los servicios por 20 meses pagados por la Secretaría de Turismo de México en febrero de 1996 por un monto de 11,2 millones de dólares.

Estos mecanismos no institucionales se encuentran en medio de los previstos en el derecho nacional de cada una de las partes y los Capítulos 19 y 20 convenidos en el TLCAN. Su presencia limita la consolidación de los MSC institucionales al mismo tiempo que coarta el desarrollo de una relación comercial más equilibrada entre las partes Contratantes.

El reconocimiento de este tipo de mecanismos facilitaría que las relaciones comerciales quedaran a merced de los grupos de poder de los Estados Unidos,

quienes influyen en las políticas comerciales y financieras internacionales haciendo que el gobierno de ese país vaya más allá de las reducciones de barreras arancelarias ya negociadas. Obsérvese que por lo general esos instrumentos no están en posibilidad de ofrecer soluciones equitativas y oportunas y en esa medida podrían cobijar desviación de comercio<sup>13</sup>. Al no ser las leyes nacionales, ni los instrumentos pactados en el Tratado, carecen de una entidad que observe el cumplimiento de los acuerdos alcanzados<sup>14</sup>.

Estos instrumentos se encuentran dentro de la esfera del poder de la negociación y no en la esfera de la obligatoriedad jurídica<sup>15</sup> y sin embargo son los más recurrentes en los conflictos comerciales de México con los Estados Unidos como se verá en el siguiente capítulo sobre las exportaciones de jitomate<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Esto significa la posibilidad de que al no existir un arancel común para los signatarios del TLCAN, un país externo pueda aprovechar la diferencia de aranceles entre ellos para reexportar desde el país con aranceles más bajos de los tres a otra u otras de las partes del Tratado.

<sup>14</sup> En la revisión de los MSC que realiza Burfisher (2001), menciona que la fuente de los diferendos en el TLCAN son: la profundización del mismo Tratado, la profundización del comercio (para su caso el agrícola), las medidas fitosanitarias y la competitividad generada por el mismo instrumento. En la revisión que hace de estos MSC, formales e informales, se inclina por los últimos indicando que son más dúctiles "Mientras los mecanismos formales tienden a crear un orden predecible, los informales quizá tienden a prevenirlos." Agrega que la voluntad de los participantes es la base para la solución de controversias en la OMC como en el TLCAN, y ésta es más evidente en los mecanismos informales que en los formales. Aquí las partes miran más por compartir objetivos y beneficios mutuos que en los mecanismos formales. El trabajo de Zahniser (2001) respecto a los MSC plantea las mismas razones que Giford para el surgimiento de conflictos. Sin embargo es interesante la tabla G-2, sobre las formas que ha seguido las negociaciones de controversias en el TLCAN a través de: acciones nacionales de AD y DC, paneles del TLCAN, negociaciones gubernamentales, negociaciones entre industriales y la asistencia técnica.

<sup>15</sup> Ciertamente es que el derecho de integración y el comunitario son nuevos en el campo normativo. El primero está representado por un conjunto de normas tendientes a regular a todos los factores propios de este proceso, que tiene como propósito llegar al segundo, caracterizado por instituciones supranacionales. En este sentido el TLCAN, acto jurídico expresado por voluntad de las partes que "impone derechos y obligaciones en determinados rubros y también los modifica y extingue en determinadas circunstancias." (Pacheco 1998:162) no debiera tener estas variantes en la conducta estadounidense.

<sup>16</sup> En esta investigación aplicaremos el nombre de *jitomate* cuyo prefijo *ji* proviene del Nahuatl y refiere el color rojo.

## CAPITULO DOS

### El conflicto del tomate.

Para la comprensión de este diferendo que enfrenta a los productores mexicanos y estadounidenses, es necesario tomar en cuenta las determinantes comerciales del propio mercado norteamericano, donde la producción de tomate reviste características específicas. En primer lugar, se trata de un mercado de grandes dimensiones y la producción se localiza sólo en California, Florida, Carolina del Sur y Nueva York, aunque estos últimos estados sólo ofrecen tomate de junio a noviembre, en razón de sus condiciones climáticas. De la superficie total cultivable del estado de California se destina el 81 % a la producción de tomate y de la superficie de Florida el 71 %. Debe tenerse en cuenta que éstos son los únicos estados productores de tomate para consumo en fresco, el 5 y 45 % del total nacional respectivamente, con el agregado que el 86 % de la producción total de tomate en los Estados Unidos se canaliza a la industria de enlatados y sólo un porcentaje pequeño al consumo en fresco. Florida es la única entidad que puede producir en el ciclo invernal (noviembre-mayo)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Para mayor información sobre estos aspectos pueden ser consultados los documentos del Sistema Nacional de Información de Mercados (SNIM) correspondientes a 1994.

Es necesario agregar que en el periodo invernal Florida debe acudir a los productores de Sinaloa para estar en condiciones de satisfacer la demanda nacional estadounidense. Este apoyo sinaloense puede ser brindado gracias a: la proximidad geográfica de esa entidad federativa con los Estados Unidos, la amplia variedad de tomate de calidad internacional, su larga vida de anaquel y sabor agradable; pero sobretodo, por su capacidad para producir tomate en todo el año. La Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados (2000) va más allá, e indica que la base de la competitividad mexicana en este producto está constituida por las siguientes diferencias entre los productores mexicanos y de la Florida:

- *El cambio sustancial en el paquete tecnológico, que permite aumentar los rendimientos, reducir los costos y ofrecer productos cualitativamente nuevos (elemento de largo impacto);*
- *Nuevas formas de organización para la comercialización (con un impacto de largo plazo);*
- *La devaluación de 1994 que afectó sobre los costos de producción; los costos bajaron en el caso del jitomate en 16% en términos de dólares (su impacto es de corto plazo);*
- *Cercanía con EE.UU y;*
- *La contracción de la demanda en el mercado mexicano y el rezago de los precios nacionales que empuja las exportaciones (elemento de mediano plazo).*

*Los principales elementos con respecto a Florida, son:*

- *Estancamiento tecnológico, con un impacto negativo sobre los rendimientos, los costos y la calidad de los productos, y*
- *Condiciones climatológicas que impactan sobre la cantidad y calidad de la producción hortícola, que la convierten en un negocio de alto riesgo y reducen la oferta.*
- *El principal elemento con respecto al mercado de EE.UU., es el crecimiento dinámico de la demanda.*



### ***Desarrollo del conflicto.***

No obstante esta complementariedad, a fines de 1994, la exportación de jitomate se vio alterada por diversos incidentes entre los que destacan: la devaluación del peso frente al dólar y problemas de tipo laboral en el Estado de Florida.

La devaluación del peso en el periodo enero-noviembre de 1995 permitió a los productores mexicanos, principalmente de Sinaloa, incrementar el volumen de sus exportaciones en 52 % con relación al periodo similar anterior (SNIM, 96-01-25)<sup>18</sup>. En tanto que el incremento en los costos de producción en Florida (en febrero de 1995), en parte vinculado a la devaluación del peso, generó problemas laborales para los empresarios. Estos problemas les motivaron a buscar una mayor participación en su propio mercado mediante la exclusión de la competencia externa. La idea tuvo su concreción en la demanda de salvaguarda presentada por la empresa "Florida Tomato Exchange" ante la Comisión Internacional de Comercio del Congreso (USITC) estadounidense contra las exportaciones mexicanas bajo el argumento de daño nacional. Cabe decir que la respuesta de la USITC les fue adversa. La USITC consideró que esa producción

---

<sup>18</sup> Aunque para unos especialistas tal beneficio era una falacia, visto que esos márgenes de ganancia serían rebasados por la inflación. A su entender, el tipo de cambio a fines de 1996 debería haber llegado a 9.50 pesos por dólar, haciendo viable la competencia para los productores mexicanos..

es representativa sólo en invierno, por lo tanto, los productores de Florida no pueden argumentar daño nacional<sup>19</sup>.

Inconformes con esta decisión de la USITC, los representantes legislativos de los productores de Florida presentaron una amplia contraofensiva en su Congreso mediante la promoción de leyes que apoyaran la protección requerida por los productores de Florida. En estas figuran las propuestas para que los aranceles en invierno se incrementen de manera automática en igual porcentaje al de las devaluaciones que sufra el peso; que el tomate mexicano cumpla con las normas de embalaje del producto de Florida<sup>20</sup>, y que el arancel-cuota se modifique de manera semanal. La primera idea a cargo del congresista Mark Foley y la última patrocinada por el senador Bob Graham<sup>21</sup>.

En adición a estas iniciativas, los productores de Florida promovieron el apoyo al bloqueo del transporte como recurso para restringir el acceso del producto mexicano, de por sí ya castigado como puede observarse en el capítulo tres<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Los productores de Florida intentaron presentarse como representantes de la mayoría de los productores estadounidenses. En estos casos la autoridad investigadora exige la exhibición documental que respalda esa afirmación.

<sup>20</sup> En este punto se retomaba el objetivo que dio inicio a la controversia 1968-69.

<sup>21</sup> Esta propuesta implica la modificación de la Ley de Comercio Exterior de 1974 "Trade Act of 1974" respecto a las salvaguardas, al reconocer que Florida podría constituirse en representativa en el ámbito nacional.

<sup>22</sup> Se recomienda consultar el trabajo de Dussel Peters "El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el desempeño de la economía en México", de la Revista de la CEPAL LC/MEX/L.431, del 14 de junio de 2000, en el que menciona la importancia de este sector para el Tratado, pero sobretodo para las relaciones México – Estados Unidos, plagado de controversias y discrepancias, particularmente el transporte de bienes, subsector al que los estadounidenses, pese a los compromisos signados, establecen limitaciones importantes, las que debieron quedar eliminadas a partir de diciembre de 1995, tales como las de obligarlos a transferir sus productos a vehículos estadounidenses para poder llevarlos a su punto final, o circular en ese país bajo el amparo de una razón social radicada en Estados Unidos a cambio de un costo aproximado del 25 % del ingreso bruto. Para los transportistas mexicanos, esas medidas constituyen obstáculos a la libre circulación de mercancías (Dussel, 2000:11).

Estas acciones constituyen los últimos eslabones de una cadena de obstáculos a las exportaciones de este producto y que incorporan medidas que contradicen el principio de sólo utilizar los aranceles<sup>23</sup>. Estos hechos tienen sus antecedentes en la modificación de algunas disposiciones de la Agricultural Marketing Agreement Act de 1937, durante el periodo 1968- 1969 la cual consistió en la definición de especificaciones respecto al tamaño y grado de maduración a las importaciones de tomate en las características solicitada al jitomate mexicano y de este modo favorecer al tomate verde de Florida<sup>24</sup>. En 1976, los productores de la misma entidad promovieron una segunda modificación del embalaje del tomate para consumo en fresco, nuevamente para obstaculizar las exportaciones mexicanas el mayor cliente extranjero.

Entre 1978 y 1979, ante la persistencia de las autoridades estadounidenses por mantener las especificaciones se llevó a los tribunales la controversia conocida como la "Guerra del Tomate".(Véase el cuadro 4).

---

<sup>23</sup> Es una realidad reconocida de manera amplia, que los Estados Unidos es uno de los países que mayor desarrollo ha logrado en su nuevo sistema proteccionista. Las principales leyes de ese país en materia de penetración comercial son: Ley de Reforma Comercial de 1974, Ley de Comercio y Aranceles de 1984 y Ley General de Comercio y Competitividad de 1988. En su instrumentación juegan un papel importante las leyes AD y la cuotas compensatorias (CC). Prusa (1995) expone que las AD y CC son las que con mayor frecuencia han utilizado los EU. Así, las primeras incrementaron su aplicación desde el periodo 1963-1974, que de un promedio anual de 23.8 casos, pasaron a 33.6 entre 1975-1979, luego a 47.4 entre 1980 y 1984, incrementándose más, precisamente en los años de las crisis señaladas; luego, entre 1985 y 1998 conservaron el igual promedio pero entre 1989 y 1994 pasaron a 49.5. como era de esperarse, las CC tuvieron un comportamiento semejante. Nótese que entre 1963 y 1974 sólo hubo 1.4 casos como promedio anual, mientras entre 1975 y 1979 se incrementaron a 15.4 y a 36.4 entre 1980 y 1985; reduciéndose a 16.5 entre 1985 y 1988, y a 11.2 entre 1989 y 1994.

<sup>24</sup> La Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados (2000:243), cita que ahora esos elementos se encuentran en la Orden de Mercadeo No. 966. (tamaño, calidad, madurez, y agrega que son excepciones para los tipos Roma, Cherry y de invernadero)

El conflicto más reciente es el que nos ocupa, se refiere a las acusaciones de dumping de 1995-1996 que derivaron en el Acuerdo de Suspensión de octubre de este último año.

**Cuadro 4. Acciones inhibitorias del libre comercio 1986-1998**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
1968-1969	El estado de Florida modificó las disposiciones de 1956, para establecer tamaño mínimo y grado de maduración. Con estas medidas se restringió el ingreso de tomate rojo y se incrementó el precio del tomate verde de Florida.
1976	Los productores de Florida, presionaron para cambiar los requerimientos de empaque del tomate fresco mexicano.
1978-1985	Se desató la llamada "Guerra del tomate"
1995-1996	Los productores de Florida acusaron de <i>dumping</i> a las exportaciones mexicanas con el propósito de establecer precios mínimos al tomate. Objetivo que lograron en un segundo fallo.

Fuente: Schewentesius, Rita y Gómez, Manuel (1997). "Competitividad de las hortalizas mexicanas en el mercado estadounidense". Comercio Exterior, México. Vol., núm., diciembre, pp 966-967. LJ, Agosto 11, 1998:22

La parte mexicana preparó su defensa argumentando que la aplicación de cuotas y la exigencia de embalaje constituyen medidas violatorias al TLCAN debido a que: excedían las ya acordadas; desconocían la imposibilidad de los productores mexicanos para cubrir las cuotas de tipo semanal. Además, la exigencia de embalaje se convertía en un acto discriminatorio al no ser igual para los productores de Florida. Este argumento tiene como soporte los siguientes aspectos.

El primero se relaciona con el acceso de productos sin pago de aranceles hasta cierta cantidad prevista en el tratado. De esta manera se aseguran insumos competitivos para la agroindustria nacional. Una vez superada la cantidad prevista se procede a la aplicación de un arancel a las importaciones. En la sección C del

anexo 703.3 del tratado, los Estados Unidos incluyeron una lista de productos y cantidades, al igual que los periodos para su importación, indicando que al ser superados los límites de importación definidos y en las fechas señaladas, hará uso de la salvaguarda especial. Los periodos para las importaciones que EUA incluye en este anexo son excluyentes. El lapso en que México puede exportar tomate a ese país sin que se active el recurso de salvaguarda especial, es sólo cuatro meses en el año. En su implementación el TLCAN establece que si son exportadas más arriba de las 172 mil 300 toneladas entre el 15 de noviembre y el último día de febrero las salvaguardas provisionales se activarán; la limitación existe también para la variedad cereza, del 1º. de marzo al 14 de julio, cuyo monto no debe ser superior a 165 mil 550 toneladas. En el caso de exceder esta cifra, se sancionará con la imposición de aranceles que van de 1.3 a 3.3 centavos de dólar por kilogramo extra. Estas salvaguardas tendrán vigencia hasta el año 2003, cuando el sector agrícola quede totalmente desgravado conforme a los plazos convenidos en el TLCAN<sup>25</sup>. Así, el tratado establece un proceso regulado para evitar este tipo de controversias.

El segundo deriva de que el establecimiento de cuotas semanales afecta a los productores mexicanos en tanto que la temporada de cosecha se inicia en un volumen bajo. Sería imposible cubrir una cuota que le fuera establecida por arriba de esa capacidad de cosecha, determinada por condiciones naturales. Al mismo tiempo, cuando la capacidad de producción llega a su máximo nivel en febrero y

---

<sup>25</sup> Dichas medidas se sustentan en las "Disposiciones sobre salvaguardias especiales" del TLCAN (p. 230), donde se reconoce el establecimiento del arancel cuota que se encuentra listado en el Anexo 703.3 (página 254), con el fin de proteger algunos sectores nacionales de alguna de las partes.

marzo, una aplicación de cuota semanal impediría exportar la mayor parte del producto, generando pérdidas excesivas. Esto exhibe la propensión de la conducta comercial estadounidense para ir en contrasentido de los acuerdos firmados.

Con el propósito de analizar la demanda y acciones legales interpuestas por el sector privado, en diciembre de 1995 las autoridades mexicanas solicitaron al gobierno estadounidense el inicio de consultas bajo el capítulo 20 del TLCAN para evitar la afectación de otros sectores<sup>26</sup> (SNIM 96-02-08 y 22). Debido a la dureza de las medidas emprendidas contra los exportadores mexicanos de tomate (como la modificación del arancel-cuota, que en lugar de comprender un periodo aproximado de tres meses -del 15 de noviembre al 29 de febrero- sería de tipo semanal, limitaría de manera importante la capacidad de programar las exportaciones, que se inician con poco volumen para estar en su máximo nivel en febrero del siguiente año) los indujo a no continuar por la vía del capítulo 20.

Esta decisión fue insuficiente. En marzo de 1996 los productores de Florida demandaron otra vez la intervención de la Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos (USITC), para realizar la investigación de salvaguarda contra las importaciones de tomate procedente de México, la cual se inició al día siguiente bajo el mandato de la sección 202 (b) de la Ley de Comercio Exterior

---

<sup>26</sup> En enero de 1996 se iniciaron las consultas en Washington D.C., éstas constituyen la primera fase del mecanismo de solución de controversias, la segunda, es la reunión de la Comisión del TLCAN y la tercera, es la integración de un panel arbitral. La duración del procedimiento podría ser de un año. Estudios de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) mencionan que entre el 1º. de enero de 1994 y mayo de 1997, fueron presentados 8 casos políticamente sensibles con apego al Capítulo 20 del TLCAN, algunos para resolver discrepancias en torno a "...la aplicación de la Ley Helms Burton, las disposiciones aplicables a los camiones mexicanos y la imposición de cuotas a las importaciones de tomates procedentes de México." (Rich, 1997)

(LCE) (SNIM 96-03-28). Esta Comisión debió considerar el volumen de las importaciones de tomate, los efectos sobre los precios y el impacto sobre la industria doméstica. Entonces la USITC concluyó que había un daño razonable a la industria local derivado de las importaciones de tomate mexicano y por lo tanto, la necesidad de modificar las decisiones previas dejando sentir de esta manera el peso del comercio administrado estadounidense (SNIM 96-10-21)<sup>27</sup>.

En este caso, la comisión de dumping no estaba suficientemente probada, al menos como lo refiere el Art. VI del GATT de 30 de octubre de 1947. El artículo establece que el dumping se comete cuando un productor vende un bien a compradores externos a un precio más bajo que el que se impone a los clientes nacionales por el mismo bien o uno similar, según Gutiérrez el dumping es “la venta a un país a precios inferiores al de las exportaciones a un tercer país o también la venta a precios de exportación inferiores al coste de producción”. En ese sentido “más que una discriminación es un privilegio para los consumidores, pero que afecta a los productores de productos similares (“like products”) en el país importador..”. (Gutiérrez, 1998). Obsérvese que son estos últimos los que finalmente están interesados en la imposición de obstáculos al comercio para protegerse.

---

<sup>27</sup> Aquí es necesario puntualizar que el comercio administrado recurre a la aplicación, de algunos instrumentos de política interna como las cuotas, que restringen el volumen de las importaciones, tal sería el caso del “acuerdo de suspensión” que se firmó en el caso de las exportaciones mexicanas de tomate. Ello va a contrapelo de la administración del comercio, que supone el establecimiento de reglas para generar derechos y obligaciones comerciales, (Bhagwati, 1994: 117) lo que en este caso queda representado por el TLCAN. “Un régimen comercial con “reglas fijas” es preferible a uno de “cantidades fijas” en términos generales hay que rechazar el “comercio administrado”...que busca objetivos cuantitativos en los resultados comerciales, en lugar de establecer reglas y permitir que el dinero caiga donde sea” (Bhagwati, 1994:10).

No obstante los tribunales independientes encontraron insuficientes las pruebas de daño en la acusación de dumping. Esto también aconteció en 1996. La USITC, rechazó en dos ocasiones la demanda presentada por productores de Florida. Fue hasta la tercera petición contra las exportaciones mexicanas de tomate, que dicha Comisión consideró había un daño razonable para preparar un procedimiento de antidumping. Para algunos investigadores, fueron las elecciones en Florida quienes contribuyeron definitivamente a la modificación del punto de vista de USITC<sup>28</sup>.

### Acuerdo de Suspensión

Bajo estas presiones, los productores mexicanos firmaron el "acuerdo de suspensión"<sup>29</sup> del 28 de octubre de 1996 promovido por el Departamento de Comercio estadounidense (DOC), y entró en vigor un día después de su publicación en el Diario Oficial de ese Departamento (SNIM 96-11-21). Este acuerdo cubre más del 90 % de las exportaciones de tomate a los Estados Unidos con un precio de referencia de 21.08 centavos de dólar por libra.

---

<sup>28</sup> Para mayor información sobre este aspecto, puede ser consultado Hart, Michael. (1997) "The Evolution of Trade Remedies in NAFTA" en Hart, Michael, *Finding Middle Ground. Reforming the Antidumping Laws in North America*. Carleton University, Ottawa. Este investigador menciona las declaraciones del representante de Comercio estadounidense, Mickey Cantor, en el sentido de que un acuerdo de suspensión proporcionaría alivio a los productores de tomate en Florida y otros estados y ayudaría a conservar trabajos en la industria. Otros funcionarios de ese país, hacían consideraciones más pragmáticas en el sentido de que, este camino, representaba 25 votos electorales, y México ni uno sólo, además de ser la forma en que México debía corresponder a los préstamos estadounidenses de 1995, durante la crisis del peso (Hart, 1997:2).

<sup>29</sup> Por acuerdo de suspensión se entiende el cese de la investigación para constatar la comisión de dumping. La firma de un acuerdo de esta naturaleza vuelve innecesario continuar con la indagatoria al dejar que la autoridad de la parte importadora establezca los precios al producto respectivo.



En ese contexto, el camino *formal* de la demanda mexicana para eliminar la aplicación de AD y DC a las exportaciones de tomate, *debían haber sido los tribunales nacionales estadounidenses y en su caso, los paneles del TLCAN*<sup>30</sup>. El mecanismo es sencillo, como se puede apreciar en el diagrama 1: una vez que los productores estadounidenses se sienten afectados por importaciones dUMPeadas deben acudir a su instancia nacional, en este caso la USITC. Esa Comisión hace la evaluación de la demanda y emite una resolución considerada definitiva que es comunicada al exportador. En caso de que la parte exportadora considere injustificada dicha resolución, debe solicitar el establecimiento de un panel binacional en el marco del capítulo 19 del TLCAN. Por su parte, el panel verifica que la resolución haya sido emitida conforme a derecho y tiene dos opciones: solicitar a la USITC la reposición de la resolución o informar al exportador que debe acatar la imposición de la sanción aprobada. La primera opción como resultado de haber encontrado deficiencias en el tratamiento de la demanda que deben ser subsanadas, y en el segundo, por encontrar satisfecho en su totalidad el procedimiento para calificar la acusación. En el caso que nos ocupa, el análisis del panel habría encontrado suficientes elementos para solicitar a la USITC la reposición del procedimiento.

En relación con las solicitudes de los productores de tomate de Florida, llama la atención su desconfianza en los tribunales de ese país. Consideran que no representan garantía de solución al problema; esta percepción se originó en la

---

<sup>30</sup> Recuérdese que el Artículo 1904. *Revisión de resoluciones definitivas sobre cuotas antidumping y compensatorias*, establece que, cada una de las partes reemplazará la revisión judicial interna de las

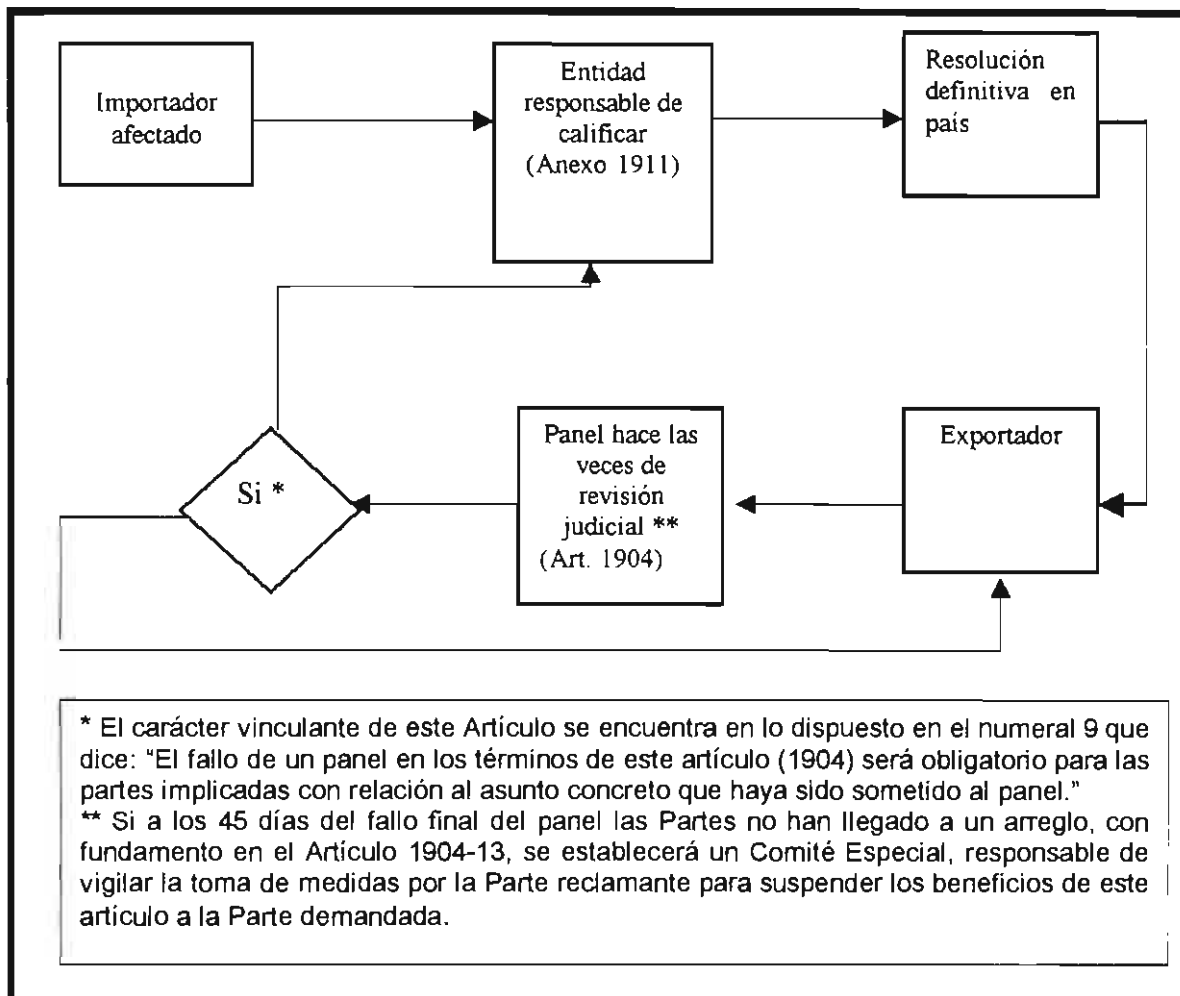
primera investigación realizada por la USITC en la que no encontró pruebas suficientes del daño argumentado en dos ocasiones. Es significativo que en la tercera oportunidad que presentaron su demanda, concurrente con las elecciones que vivía Florida en 1996, la Comisión hubiera encontrado las pruebas suficientes y obligado a que México a reconocer la necesidad de imponer precios mínimos al tomate<sup>31</sup>.

---

resoluciones definitivas sobre cuotas antidumping y compensatorias con la revisión que lleve a cabo un panel binacional, con lo cual hay una cesión de facultad revisora a favor de dichos paneles.

<sup>31</sup> Esta idea es confirmada por Lowenfeld, (1993: 121) quien refiere que los productores de tomate de Florida no acuden a los tribunales porque: desconfían de su efectividad, los daños son evaluados por abajo de lo que ellos estiman. El mismo investigador deduce que cuando un industrial estadounidense presenta una solicitud de AD y el dictamen, es de inexistencia de daño o representa dificultades para ser documentarlo ante el Departamento de Comercio, además de tener decisiones contrarias a su pretensión, dudará de presentarlo ante un panel, donde el apoyo será favorable al demandado. Agrega que en 1996, la Comisión Internacional de Comercio rechazó la demanda presentada por los productores de tomate por insuficiencia en la probación del daño. En cambio, en el convencimiento de los productores mexicanos, vieron un avance significativo, al lograr imponer precios mínimos al tomate. Para algunos funcionarios estadounidenses, ello resarcía los daños ocasionados por la devaluación del peso que puso en mejores condiciones a los productores mexicanos. Hart (1997:2) dice que con la protección administrada, los Estados Unidos inducen a sus socios comerciales para que acepten medidas bilaterales como la restricción voluntaria en las exportaciones. Este argumento es confirmado por la ECLAC de la ONU, quien asegura que el Departamento de Comercio estadounidense indujo a los productores mexicanos en 1996 a aceptar un precio base al tomate destinado al mercado estadounidense. Ese precio fue modificado a iniciativa estadounidense en 1998 para regir las exportaciones del otoño e invierno (ECLAC, 2000).

Diagrama 1. Capítulo 19. Flujo de SC en el TLCAN, en el caso de AD.



Para ese organismo estadounidense, la adopción de leyes AD se volvía necesaria a fin de resarcir los daños ocasionados a los productores de Florida por la devaluación del peso, que había puesto en mejores condiciones competitivas a los productores mexicanos (Hart 1997:2). Las mismas autoridades consideraban que estas medidas tenían un sentido adicional: evitar el recurso a instancias del

TLCAN que se estiman pretenciosas de supranacionalidad y lesivas a su derecho nacional<sup>32</sup>.

Frente a las condiciones de inaceptabilidad de los instrumentos formales para la parte estadounidense, los productores mexicanos consideraron necesaria la firma del "acuerdo de suspensión"<sup>33</sup>, y evitar tanto la imposición de DC del 17.56%, con su enorme respaldo administrativo, como recurrir al capítulo 19 del TLCAN, donde una solución en el corto plazo era difícil<sup>34</sup>. Tal parece que la firma de este acuerdo corrobora la afirmación de Anne Krueger (1997:2) de que los Estados Unidos, mediante amenazas de protección administrada, inducen a sus socios comerciales para que opten por vías de solución ajenas al TLCAN. Debido al activismo de los productores de Florida ante la USITC, del Congreso y del Departamento de Comercio estadounidenses, los exportadores mexicanos debieron reconsiderar el camino a seguir bajo las siguientes explicaciones (Véase el diagrama 2):

---

<sup>32</sup> Recuérdese que el 16 de diciembre de 1994, cuando las reservas internacionales de México registraron una disminución importante, el gobierno inició una serie de acciones que concluyeron en la devaluación del peso, devaluación que efectivamente colocó en mejores condiciones de competencia a los productores mexicanos, no sólo de productos agrícolas, también a productos de otros sectores.

<sup>33</sup> Si bien el Acuerdo firmado produjo un resultado positivo para México, no constituye una garantía de que problemas posteriores tengan la misma orientación, ya que la vigencia del mismo esta determinada por su cumplimiento. Declaraciones del señor Eduardo Palau, Asesor de la Presidencia de la Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa (Caades), indican que el costo de este conflicto para los tomateros de Florida representó 3 millones de dólares y para los productores mexicanos la seguridad en la exportación de ese producto con un precio piso de 5.17 dólares la caja de 25.5 libras para el producto sinaloense y de 4 dólares la caja para el producto de Baja California; *al menos hasta 1999*. Más adelante se verá lo ficticio de este argumento.

<sup>34</sup> La Sección 301 de Acta de Comercio estadounidense, brinda todas las posibilidades de protección del comercio de ese país. En la relación bilateral Canadá-Estados Unidos en el marco del ALCCEU, con base en esta Sección 301, fueron obstaculizadas exportaciones canadienses de productos pesqueros, cerveza, vigas de madera; en el caso de México, en el marco del TLCAN, Estados Unidos ha obstaculizado la exportación de escobas de mijo y el tomate (De la Reza, 1999:167).

- El capítulo 19 presentaba dos limitaciones serias para atender la controversia, la primera, su estudio consumiría aproximadamente un año, tiempo en el cual se suceden dos periodos de exportación, y segunda, no había garantía de obtener un dictamen favorable.
- El capítulo 20 también presentaba limitaciones. No era conveniente permitir que el conflicto del tomate contaminara otras áreas del comercio bilateral. En este caso los congresistas estadounidenses presionaban por incrementar las trabas a la solución del problema del transporte carretero.

Por otro lado, la firma del acuerdo de suspensión representaba una solución transitoria que tendría vigencia en tanto no se violentara. Este intento de solucionar los problemas muestra la jerarquía de los mecanismos de solución de controversias externos al TLCAN.

Para Smith (1997), existe la posibilidad de una nueva perspectiva para dar respuesta a controversias que no encuentran respuesta en los mecanismos de solución de controversias del tratado. Quizá, se esté en el camino de establecer una condición similar a jurisprudencia en materia de solución de controversias en el TLCAN. Esto ya se ha discutido en el marco del ALCCEU. Ehrenhaft (1993) por ejemplo, reconoce que en el borrador de ese Acuerdo se instruyó a los panelistas para que cada caso fuera tratado de manera individual, pero es inevitable que los

panelistas (casi siempre abogados) tomarán en cuenta "...la forma en que otros abogados han examinado previamente un asunto similar, en otros contextos..".<sup>35</sup>

Si seguimos la lógica del TLCAN, en el sentido de liberar el comercio entre las partes, y evitar que productores de alguna de esas partes y locales, tengan poder en el mercado, la demanda estadounidense relacionada con las exportaciones mexicanas de tomate debiera haber conducido a la aplicación de la legislación para la defensa de la competencia y no la aplicación de medidas antidumping que condujeron al acuerdo de suspensión (Horlick y Shea, 1997; Smith, 1997)<sup>36</sup>.

La firma de este tipo de Acuerdo entre productores de tomate mexicanos y de Florida, responde a la práctica conocida como *colusoria*<sup>37</sup>. En ésta, una investigación puede ser suspendida por el retiro de la demanda en función de que el beneficio por alcanzar es irrelevante en comparación a los costos que representa el juicio. También es resultado de acuerdos entre las empresas para establecer precios o restringir exportaciones. Para Gutiérrez (1988) el propósito

---

<sup>35</sup> Peter D. Ehrenhaft, en la apertura el Foro sobre procedimientos para la Resolución de Disputas Binacionales, Según los Términos del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, Abril 23 de 1991 En Lowenfeld 1993:122.

<sup>36</sup> Con respecto a las políticas de competencia hay una discusión amplia: Destler (1995:567), opina que el mejor instrumento de la política comercial estadounidense, debiera ser la firma de un acuerdo internacional que privilegie la aplicación de leyes de competencia sobre las AD; Ragosta y Magnus (1997:86), señalan que, a pesar de la resistencia estadounidense, las AD, deben ser sustituidas por leyes de competencia, debido a que las primeras, generalmente no están justificadas y producen más daño que el que pretenden eliminar; Gutiérrez (1998:6) considera que las AD son instrumentos del neo-proteccionismo y por lo tanto producen barreras que podría ser sustituidas por instrumentos de mayor eficacia como las leyes de competencia, sin embargo, como se mencionó en la parte introductoria, existen estudios recientes que explican la ausencia de eslabones entre el dumping y las AD y de éstas con las leyes de competencia lo que seguramente obligará a reconsiderar estas propuestas, para ello se puede consultar a Tavares et al (2001) .

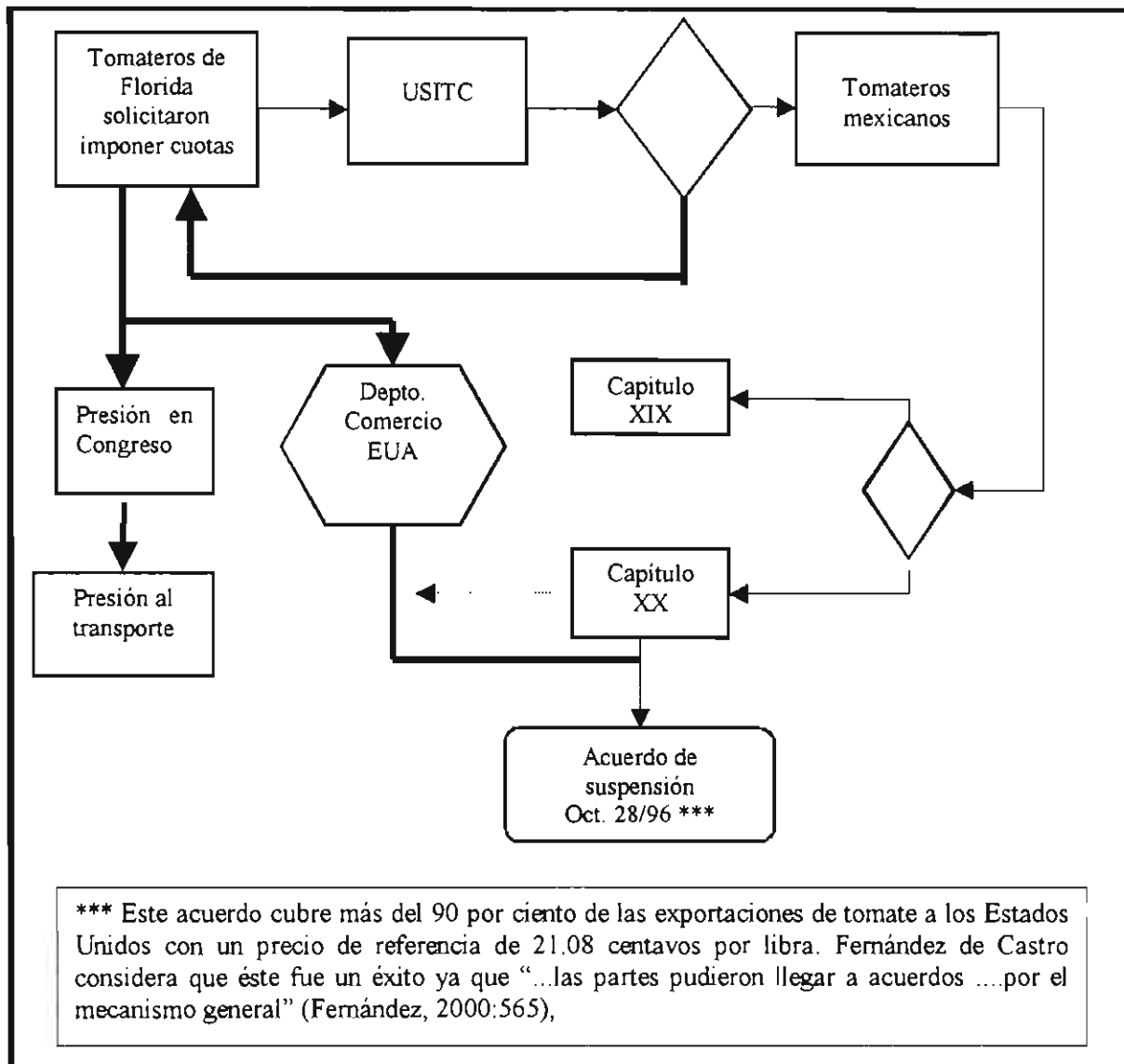
<sup>37</sup> De acuerdo con Gutiérrez Solsona (1998), de la universidad Complutense de Madrid, los acuerdos de este tipo se dan entre empresas domésticas y extranjeras, o entre los gobiernos en el sentido de establecer precios o restringir las importaciones. En este punto coinciden Hoekman y Mavrodís (1999), cuando al referirse a las controversias en la OMC refieren que las disputas autolimitadas responden más a la posición de filtro

real de las empresas estadounidenses al presentar una petición de aplicación de leyes antidumping es llevar mediante amenaza a las empresas extranjeras a negociar. “La U. S. Steel utilizó en su momento una técnica especialmente diseñada [que] consistía en inundar al Departamento de Comercio de peticiones antidumping, el cual, ante la imposibilidad de atender todas las peticiones en los plazos establecidos, impulsaba la creación de acuerdos” (Gutiérrez, 1988). En efecto, de los 118 casos retirados en EE.UU. entre 1980 y 1991, setenta y seis de ellos condujeron a la firma de acuerdos; 21 se retiraron por causas desconocidas; uno fue un VER (Voluntary Export Restrain), ocho fueron acuerdos sobre precios; cuatro fueron porque las peticiones tenían defectos de forma, y ocho fueron correcciones..” el mismo investigador concluye que dichos acuerdos, no sólo buscan ese objetivo, sino que además cuentan con el apoyo del Departamento de Comercio, tal como sucedió en el caso del tomate donde debió tomar el camino del diagrama 2.

---

ejercida por los gobiernos para hacer llegar las demandas que al MSC de controversias de la OMC. Es en este sentido que se aplica este término en la investigación que aquí se presenta.

Diagrama 2. Flujo que siguió el caso de las exportaciones de tomate



### Las leyes AD y el capítulo 19

Este caso ejemplifica la forma en que los mecanismos alternativos para evitar la aplicación de las AD imprimen niveles de insuficiencia al capítulo 19. Para Hart,



los casos de AD son acuerdos de reglas y procedimientos comerciales con un poco o nada de discreción y ha sido desarrollada como escudo para productores domésticos respecto a prácticas de comercio desleal (Hart, 1997:2), frente a ello la pretensión inicial de Canadá y México al negociar el capítulo 19, fue que los firmantes renunciaran a la aplicación de sus leyes AD y DC. Ante la negativa estadounidense, propusieron que ese país introdujera modificaciones a su legislación nacional respecto a estos asuntos. Canadá y México, al no obtener los resultados deseados pero con el deseo de avanzar en este tema, convinieron en que las partes signatarias mantendrían sus leyes AD y DC, pero su aplicación estaría sujeta a notificación con apego a lo establecido por el GATT y otros acuerdos multilaterales que pudieran surgir (Vega 1999:36)<sup>38</sup>.

Los signatarios del TLCAN acordaron establecer en el capítulo 19, un mecanismo que contemplara: leyes nacionales de AD y DC; un panel binacional y la participación de particulares. Esto es:

- el reconocimiento en el TLCAN de la validez en la aplicación de las leyes nacionales en materia de AD y DC
- la resolución definitiva adoptada por las instancias nacionales, quedara sujeta a revisión por un panel binacional conformado por cinco expertos -dos de cada país y uno más de uno u otro - responsable de vigilar que el dictamen emitido se haya dado con apego total a las leyes nacionales del país que aplica las AD y DC. Y por primera vez,

---

<sup>38</sup> Desde la etapa del Acuerdo de Libre Comercio Canadá Estados Unidos (ALCCEU), se acordó mejorar este mecanismo, por lo que sería revisado hasta conformar un instrumento nuevo que brindara las garantías

- los particulares, por ser los directamente afectados, tendrían la facultad de hacer sus propias promociones, (Lowenfeld, 1993:12)

Por lo tanto, lo aplicado por los paneles binacionales, siendo en esencia una decisión nacional, exige ver la forma en que se aplicó esa legislación y derivar las conclusiones y recomendaciones para cada caso (Lowenfeld, 1993:14).

Hasta hora el capítulo del TLCAN más demandado para su intervención ha sido el 19, lo que muestra la importancia de los conflictos derivados de la AD y salvaguardias. Con arreglo al capítulo 19, desde enero de 1994 al 2000 (Véase el registro de Leysegui, 2000), se habían presentado 27 casos de países y conjuntos de países, de los cuales trece fueron de organismos estadounidenses, siete por órganos canadienses y siete por organismos mexicanos<sup>39</sup>. En segundo lugar, el capítulo 20, al que se han presentado ocho casos políticamente sensibles, respecto de algunos de los cuales se realizaron consultas para solucionar discrepancias en relación con la denominada Ley Helms-Burton, las disposiciones aplicables a los camiones mexicanos y la imposición de cuotas a las importaciones de tomates procedentes de México (Rich, 1997). En poyo de estos mecanismos de SC la Secretaría General, hace las veces de medio para la conciliación<sup>40</sup>.

---

esperadas de un comercio leal; la firma del TLCAN dio la oportunidad de realizar una revisión nueva de dicho instrumento, misma que quedó establecida en el numeral 2 del artículo 1907 Consultas del Tratado.

<sup>39</sup> El registro del Sistema de Información Comercial (SICE) de la OEA confirma la misma cantidad de casos presentados en el 2002.

<sup>40</sup> El Acuerdo de Libre Comercio Canadá - Estados Unidos (ALCCEU), puesto en vigor en 1989, contenía un Capítulo 19 para la solución de controversias derivadas de la imposición de leyes antidumping (AD) y derechos compensatorios (DC). El ALCCEU había mostrado eficiencia en su aplicación: celeridad en los procesos, decisiones justas y no controvertidas; esto influyó para que prácticamente, sin cambio alguno, fuese incluido como capítulo 19 del TLCAN (Vega1999:42).

Los firmantes mantendrían sus leyes AD y DC, sujetos a notificación y consulta y de acuerdo con lo establecido por el GATT y otros acuerdos multilaterales que pudieran surgir. Esto responde a la pretensión estadounidense de que los paneles binacionales actúen como lo hacen sus propios tribunales (Vega 1999:36).

¿Pero qué es lo positivo de todo esto?: buscar el perfeccionamiento constante de dichos mecanismos. Varios investigadores consideran que los avances logrados por los MSC del TLCAN son relevantes, pero sugieren pensar en modificaciones que limiten los efectos negativos y mejoren su operación. Dentro de sus logros encuentran: el que en los paneles de revisión establecidos a partir del ALCCEU se privilegia el carácter binacional sobre el multilateral, por lo que no existen árbitros neutrales ni de otro tipo<sup>41</sup>. Existe cierta paridad en cuanto a que la ley que rige los casos cambia de acuerdo con la nación importadora, además de considerar que la autoridad responsable guarda una distancia sana de las disputas para emitir sus fallos, al ser su función exclusiva de revisión sobre las determinaciones que toman las agencias administrativas del país. Es importante el que ahora los representantes estatales y actores privados puedan comparecer juntos ante estos paneles. Consideran importante también el carácter binacional del Secretariado (Lowenfeld, 1993)<sup>42</sup>, así como la forma híbrida del capítulo 19, donde los paneles son internacionales pero emiten su opinión sobre una ley y criterios de revisión nacionales (Aguilar, 1997:41).

Otros analistas difieren de la concepción anterior al considerar que el peso de la legislación nacional expresado en el artículo 1904 (3), hace que los paneles binacionales se conduzcan de acuerdo a ella sin posibilidad de alterarla.

De esta confrontación de posiciones, se desprende la importancia de pensar en un nuevo régimen para la atención de este tema en el TLCAN (Smith,

---

<sup>41</sup> ¿No es una confirmación más de que el Tratado de referencia pretende más un comercio acotado que un libre comercio?. Esto puede ser revisado en Marín (2001).

1997:25), sin negar la evidencia del esfuerzo desarrollado por las partes, tanto para reconocer la importancia de superar los conflictos derivados de la aplicación de leyes nacionales en materia de AD y DC, como para diseñar los instrumentos, que sin revolucionar las condiciones imperantes en el momento de su negociación, facilitara controlar los excesos en la aplicación de tales medidas. Pero aún así, subsiste el reto mayor de evitar la evasión de esos mecanismos de control por el neo-proteccionismo estadounidense, García (1994:85) reconoce lo difícil que es probar su existencia pero que se manifiesta a través del crecimiento acelerado de barreras no arancelarias, tal como se puede ver en las propuestas de leyes sobre embalaje, peso, color, etc así como el apoyo de los productores de Florida a los obstáculos al transporte<sup>43</sup>.

Mientras esto acontece, la gráfica 1 muestra el efecto de tales medidas en las exportaciones de tomate a los Estados Unidos. Primero, se puede apreciar que en el periodo 1993-2001, no existe una distancia importante entre valor y volumen. Segundo, las exportaciones de tomate tuvieron un ascenso vertiginoso de mediados de 1993 hasta mediados de 1995, año en que se iniciaron las acusaciones estadounidenses contra este producto. Tercero, desde esa fecha existe un descenso relativo en el volumen de las exportaciones y uno más pronunciado en cuanto a valor que se proyecta hasta mediados de 1996, año en que se firma el Acuerdo de Suspensión. Cuarto, a partir de 1996 las exportaciones

---

<sup>42</sup> Lowenfeld, en la apertura del Foro sobre procedimientos para la Resolución de Disputas Binacionales, Según los Términos del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, Abril 23 de 1991. En Lowenfeld 1993:102.

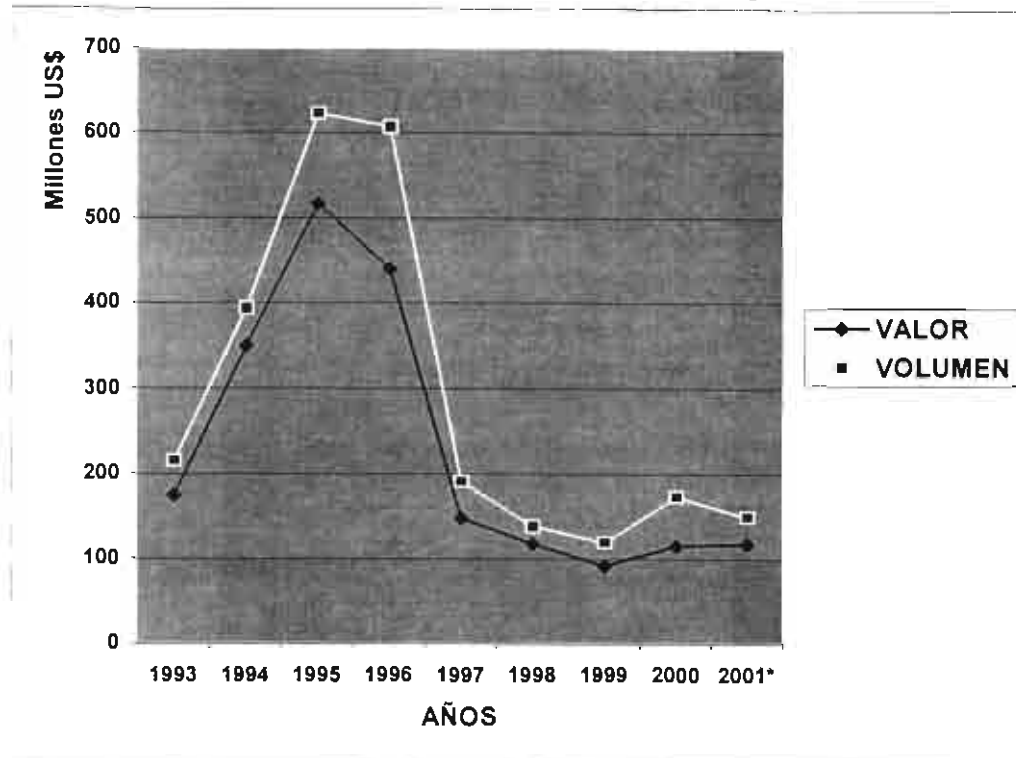
<sup>43</sup> El neo-proteccionismo o proteccionismo moderno, acude a las salvaguardias, que como se sabe, tienen carácter transitorio; los acuerdos de ordenación de mercados y los acuerdos de restricciones voluntarias a las exportaciones, entre otros (García M. Carlos, 1994:88).

y volumen inician una precipitación que dura hasta mediados de 1997, con igual velocidad que tuvieron en el ascenso. Continúa a la baja con menos énfasis y tiene una ligera recuperación desde mediados de 1999 que dura hasta la mitad del 2000, para finalmente mantenerse al mismo nivel el volumen y el valor, aunque el volumen desciende nuevamente. Sin embargo estos cambios nunca permiten regresar al punto de arranque del periodo estudiado<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Schwentesius y Gómez (2001), muestran que el TLCAN ha facilitado el crecimiento asimétrico entre los sectores agroalimentarios, favoreciendo a Estados Unidos. El empobrecimiento de ese sector en México, es causa del incremento de demandas para la aplicación de AD contra productores estadounidenses (“manzana, ganado bovino y porcino y azúcar”), y aunque consideran que la actuación de SECOFI es favorable a los productores mexicanos, no resuelve el problema.

Recomiendan que el gobierno mexicano tome varias medidas de apoyo a ese sector. Incluso, analizar la posibilidad de suspender temporalmente el TLCAN, con base en el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales del 21 de marzo de 1986, de la Convención de Viena, “...el que considera esa medida en el caso de un cambio sustancial de una circunstancia en comparación con el momento de su firma.” (554). Esta última idea sería tema de un debate eminentemente jurídico, y en el que cabría preguntarse: ¿es factible esta suspensión cuando el Tratado tiene implicaciones para más sectores que el agroalimentario? ¿podría solicitarse la suspensión del Tratado, en su parte respecto al sector agroalimentario, cuando fue incluido un sistema de salvaguardas?

Gráfica 1. Exportaciones totales de tomate fresco o refrigerado 1993-2001<sup>45</sup>

Fuente: Elaboración personal con información del Banco de Comercio exterior.

La interpretación de esta gráfica permite decir, que si bien, los MSC del TLCAN son inciertos, el acuerdo de suspensión no brindó mejor salida, al menos para este caso. Esta gráfica también contradice la afirmación de que "...las partes pudieron llegar a acuerdos en seis de las ocho controversias resueltas por el mecanismo general: las dos de jitomate...[entre otras]. En resumen, a través de las consultas las partes lograron resolver seis diferencias y decidieron no continuar promoviendo otras dos" (Leycegui, 2000:567). Es necesario agregar que en mayo del 2002 la CAADES informó al Departamento de Comercio estadounidense su decisión de

<sup>45</sup> Los datos que sirven de sustento a esta gráfica son del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT). Conocemos las estadísticas que sobre esta misma variable tiene el gobierno norteamericano y que no necesariamente coinciden con las aquí expuestas. Sin embargo en esta investigación recurrimos a la versión oficial del gobierno mexicano. Al final de los anexos se encuentran las estadísticas que la respaldan.

retirarse del Acuerdo de Suspensión por considerar que sus productores afiliados no pueden mantener los precios mínimos de referencia frente a la competencia desleal de otros productores, entre ellos los de Florida<sup>46</sup>. En consecuencia de lo anterior, en agosto del mismo año el DOC reinicia las investigaciones sobre dumping para establecer aranceles compensatorios. Esta medida en el sentir de los productores mexicanos, no alcanzará a concretarse pues ya se inician las negociaciones para un nuevo acuerdo de suspensión<sup>47</sup>. Cabe decir que el gobierno mexicano parece estar reaccionado ante estas políticas y realiza los estudios necesarios necesarios para que todos los productores mexicanos de tomate queden obligados por el acuerdo de suspensión que se firme. Esta medida evitaría la competencia desleal entre los nacionales.

La relativa dependencia del mercado estadounidense respecto al tomate mexicano, ha permitido que en este diferendo se hayan guardado algunas formas legales para ocultar la unilateralidad de las medidas que han afectado a sus productores. Sin embargo, cuando se ha tratado de productos sustituibles como el atún, esa unilateralidad es más evidente, lo que se puede apreciar en el capítulo que sigue.

---

<sup>46</sup> El 30 de mayo del 2002 los productores mexicanos informaron al DOC la terminación del Acuerdo de Suspensión con efecto a partir del 30 de julio del mismo año "Porque el acuerdo de la suspensión ya no cubre substancialmente todo las importaciones de tomates frescos de México, la Sección de Comercio por la presente termina el acuerdo de la suspensión, termina la revisión del ocaso de la investigación suspendida, y reasume la investigación del antidumping. <http://ia.ita.doc.gov/tomato/02-19822.txt>

<sup>47</sup> Debe ponerse atención en la importancia de esta medida, no sólo para este producto sino para aplicarla en otros

## CAPITULO TRES



### El embargo atunero.

Un análisis adecuado del conflicto atunero entre México y los Estados Unidos requiere tomar en cuenta que en las aguas marinas estadounidenses (del Océano Atlántico como del Océano Pacífico) no hay atún de la variedad aleta amarilla, considerada la de mayor demanda en el mercado internacional por su talla y calidad de carne. Por el contrario éste es abundante en las aguas del Pacífico Oriental al sur de California y hasta las aguas de Chile. Esto explica que los pescadores estadounidenses realizaban sus capturas en aguas territoriales mexicanas (Pacífico Oriental) desde 1903. A fines de los años setenta operaban 25 embarcaciones con capacidad de acarreo superior a las 400 toneladas mientras que la presencia de embarcaciones mexicanas era poco significativa (Belmontes, 1954:554).

En estas condiciones el gobierno mexicano realizó diversas acciones para fortalecer la autonomía industrial en ese sector. Con apoyos financieros se logró elevar el número de embarcaciones a 70 en 1978, con capacidad de acarreo similar al estadounidense (Loyola, 1996:524), superior al número de embarcaciones estadounidenses que operaban en el Pacífico Oriental. En 1978 se decidió el retiro de la representatividad mexicana de la Comisión Interamericana

del Atún Tropical (CIAT), al considerar inaceptables los intentos de esta Comisión por imponer límites a la explotación de los recursos atuneros de los países miembros, privilegiando así los intereses estadounidenses<sup>48</sup>. En 1980, el gobierno mexicano declaró su Zona Económica Exclusiva (ZEE) de 200 millas marinas, adelantándose a los acuerdos tomados por la comunidad internacional en el marco de la Organización de las Naciones Unidas<sup>49</sup>. Las autoridades mexicanas hicieron pública la disposición de que los armadores extranjeros interesados en realizar la captura de atún en esa zona podrían, hacerlo previo cumplimiento de las reglas establecidas (solicitud autorizada y pago de derechos). En julio de 1980 los buques de la Armada Mexicana procedieron a la detención seis embarcaciones estadounidenses que operaban sin autorización en el Pacífico Oriental.

#### **Primer embargo a las exportaciones de atún.**

El cierre de la zona del Pacífico Oriental a su flota atunera llevó a los Estados Unidos a adoptar una estrategia dual: trasladar sus embarcaciones a otras zonas geográficas como Samoa y declarar el primer embargo a las exportaciones mexicanas de atún al mercado estadounidense. La segunda estrategia pretendió negar el derecho del gobierno mexicano para imponer fronteras a embarcaciones

---

<sup>48</sup> Hasta 1965 esta organización se había ocupado de realizar investigaciones sobre el impacto de las actividades pesqueras sobre los niveles de abundancia de las distintas especies de atún, en particular del aleta amarilla. En 1966 la CIAT inició la práctica de recomendar cuotas de captura negociadas por sus países miembro con base en el número de embarcaciones que cada nación tenía. México y Ecuador decidieron negociar directamente con los Estados Unidos esta situación. Ante la negativa de ese país el gobierno mexicano decidió ir por la ZEE (SRE, 1989: 1).

de otros países en persecución de cardúmenes de especies altamente migratorias, como el atún<sup>50</sup>.

Este embargo de seis años (1980-1986) no logró un efecto sensible sobre la captura y exportación mexicanas de atún. Según se desprende de la gráfica 2 las exportaciones mexicanas aumentaron 220 % y 152 % en volumen y valor, respectivamente. El crecimiento señalado continuó hasta 1990 con un incremento total de cinco veces en esa década. El descenso en términos de valor que se nota en la misma gráfica se identifica con la saturación del mercado mundial en 1988.

Dicho incremento en los beneficios de las exportaciones de atún jugó un papel decisivo la estrategia de los armadores mexicanos quienes encontraron el camino para continuar exportando, incluso al propio mercado estadounidense, a mediante un sistema de triangulación a través de Puerto Rico, punto de reembarque del producto mexicano.

Durante este periodo (1980-1986) los armadores mexicanos lograron, además de mantener sus exportaciones a los Estados Unidos, incrementar las exportaciones a otros países como España, Francia y Japón. En 1986 el poco éxito del embargo provocó que el gobierno estadounidense decretara su levantamiento, condicionando a México para que exportara en menor volumen y aceptara la participación de observadores de la CIAT a bordo de las embarcaciones atuneras. México se comprometió a mantener una oferta equilibrada

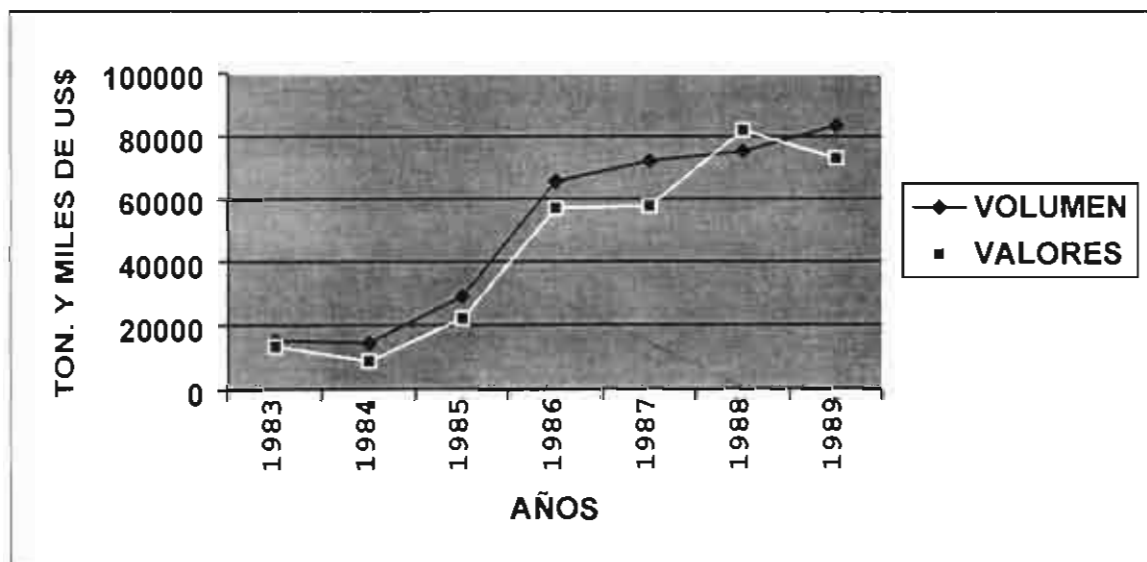
---

<sup>49</sup> El amplio debate internacional sobre la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de 200 millas marinas, enfrentaba a los países desarrollados con los países de menor desarrollo, los primeros pretendían el libre acceso a los productos marinos y los segundos establecer restricciones a los primeros.

<sup>50</sup> A partir de esa fecha y hasta el presente, Estados Unidos ha promovido sin éxito la firma de acuerdos bilaterales interinos que permitan a la flota atunera de ese país pescar en aguas de la ZEE de México. En

de 1987; de 22,500 toneladas métricas del primero de septiembre de 1987 al 31 de agosto de 1988; y no rebasar las 27,500 toneladas métricas del primero de septiembre de 1988 al 31 de agosto de 1989, esto es lo que se conoce como restricción voluntaria (VER's) y que se inserta en los denominados acuerdos colusorios (*aquellos que parten de un acuerdo entre varios con la intención de obtener beneficios a costa de otro*)<sup>51</sup>. La mejoría en las relaciones comerciales de atún entre México y los Estados Unidos pronto se vio alterada por nuevos factores, entre ellos la aplicación de la Ley de Salvaguardia de Mamíferos Marinos de 1988 y la saturación del mercado internacional del atún.

Gráfica 2. Primera fase del embargo. Exportaciones de atún 1983-1989



FUENTE: CAMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA PESQUERA (CANAINPES)

<sup>51</sup> Estos compromisos quedaron firmados por el Lic. Pedro Ojeda Paullada, Secretario de Pesca en la nota oficial del 16 de julio de 1986 al señor Morris Busby, encargado de negocios en la Embajada estadounidense en México.

## Crisis en la industria atunera estadounidense.

Para ubicar las circunstancias del segundo embargo a las exportaciones mexicanas de atún, es conveniente mencionar, por un lado, que la Ley de Salvaguarda de Mamíferos Marinos estadounidense obliga a los proveedores del este mercado a informar de manera puntual sobre sus programas y normas de captura del atún aleta amarilla al Servicio Nacional de Pesquerías (SNP). México decidió proporcionar la información requerida en esta norma, visto que su flota atunera había realizado con suficiencia las mejoras de captura establecidas por los organismos internacionales. Sin embargo, ante la presión ejercida por las empresas atuneras a través del grupo ecologista Earth Island Institute, el SNP advirtió a las autoridades mexicanas que ante la insuficiencia de las normas adoptadas sus exportaciones serían vetadas.

De acuerdo con algunos analistas la realidad era diferente. Hacia mediados de la década de los 80 se presentó una importante caída de precios mundiales de este producto como consecuencia del incremento de la oferta. Al mismo tiempo los costos de producción se elevaron sobretodo en los Estados Unidos (Fuentes, 1996: 524)<sup>52</sup>. El resultado de esta relación entre la oferta y la demanda generó un problema de incosteabilidad para la flota estadounidense que vino a acelerar la

---

<sup>51</sup> Estos compromisos quedaron firmados por el Lic. Pedro Ojeda Paullada, Secretario de Pesca en la nota oficial del 16 de julio de 1986 al señor Morris Busby, encargado de negocios en la Embajada estadounidense en México.

<sup>52</sup> El autor menciona que el renglón de la producción más afectado fue el de los salarios de manera particular en los Estados Unidos, sin embargo también tuvo consecuencias en Japón.

venta de algunas de sus plantas industriales a capitales extranjeros desde 1986. Entre las más importantes se pueden citar: la Van Camp Seafood Co. Ltd. y la Bumble Bee que pasaron a ser propiedad de capital indonesio y la corporación PT Mantrust y la Unicord Co. Ltd., de capital tailandés (Loyola, 1996: 524). Esta realidad no fue reconocida por las autoridades estadounidenses. En cambio utilizaron el argumento ambiental del embargo para controlar las variaciones en los precios del producto en contravención al artículo 20 del GATT<sup>53</sup>. Este artículo establece que:

*“...ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas [entre otras]... b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales.”, siempre que no “... constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones.”*

México solicita al GATT el inicio formal de consultas bajo dos consideraciones

Primera, los estudios científicos realizados en el Pacífico Oriental no revelan que

---

<sup>53</sup> Un dato importante es que aún cuando las empresas Starsky Seafood Co, Bumble Bee y Van Camp Seafood Co, fueron vendidas a capitales asiáticos, en mayo de 1990 hacían frente común con las autoridades estadounidenses para bloquear las exportaciones mexicanas de atún asociadas con la muerte incidental de delfines. En comunicación del 16 de mayo de 1990 de la Secretaría de Relaciones Exteriores a la Embajada de México en Japón, informa de la posición de México en relación a la preservación de delfines y le expresa que

los delfines se encuentren en peligro de extinción. Segunda, el argumento ecologista si evidencia la actitud proteccionista estadounidense a sus armadores. Sin resultados en esta etapa de negociaciones se llegó al establecimiento de un panel con expertos de Hungría, Suiza y Uruguay, quienes en 1991 determinan que los Estados Unidos carecen de justificación para involucrarse en temas ambientales de otros países, mucho menos acudir a ellos para establecer medidas de protección al comercio (Caudillo, 1992:172).

La marcha de los trabajos para la firma del TLCAN y los diferentes mensajes entre las autoridades binacionales para buscar una salida decorosa al diferendo, motivó que el gobierno mexicano no continuara con sus gestiones en el marco del GATT. El 3 de marzo de 1992, la SEPESCA informa al SNP la decisión mexicana de posponer la presentación del embargo atunero al Consejo del GATT para buscar una solución bilateral satisfactoria<sup>54</sup>.

La actitud conciliadora de México tuvo efectos opuestos, por ejemplo, que la controversia continuara en busca de solución en el Consejo del GATT, y que el problema se incrementara con la aplicación de otras medidas paralelas por parte de los Estados Unidos para evitar que los armadores mexicanos repitieran la estrategia de triangular sus exportaciones. Ese país vetó las exportaciones de

---

esta medida de las empresas citadas adelantaba, en los hechos, el embargo previsto para la segunda mitad de 1991.

<sup>54</sup> James Baker, Secretario de Estado, fue uno de los más interesados en que México desistiera de llevar el caso ante el Consejo del GATT. Durante al negociación del TLCAN la posición ecologista estadounidense se volvió más activa para ocultar el deterioro que las exportaciones mexicanas de atún venían causando a la flota atunera estadounidense, particularmente a la flota de San Diego. Pese a la resolución favorable del GATT a la demanda mexicana, el gobierno decidió diferir su recurso hasta no contar con una reforma legal que protegiera por igual a delfines, tortugas e incluso camarón.

atún de España, Francia y Japón, en 1992 por considerar que servían de trampolín al producto capturado por la flota pesquera mexicana<sup>55</sup>.

Sin variar su actitud de privilegio al diálogo, el gobierno mexicano continuó sus esfuerzos por satisfacer la normatividad estadounidense. Documentó las medidas tomadas y la forma en que superaban la norma estadounidenses para la protección de delfines.

En comunicación del 3 de marzo de 1992 al Administrador Asistente para Pesquerías del SNP estadounidense, la Secretaría de Pesca de México comenta que con base en el acuerdo entre el gobierno, los armadores mexicanos y la CIAT, entre octubre de 1990 y septiembre de 1991 las embarcaciones atuneras mexicanas llevaron observadores de esa Comisión en el 35.6% de los viajes, es decir, de un total de 199 viajes estimados con lances sobre delfines fueron observados 71. Este porcentaje supera la muestra estadística de 33% recomendada por esa Comisión.

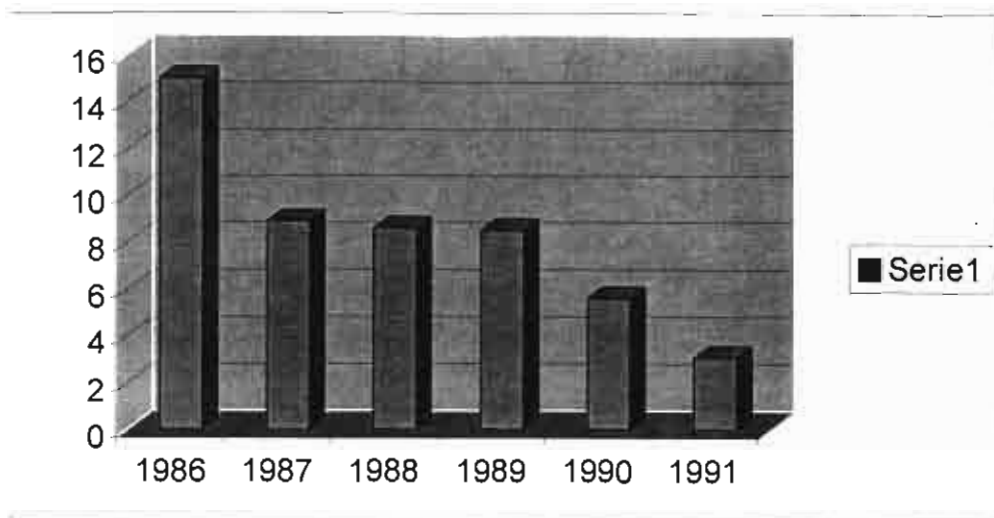
Por su parte, la CIAT indica que por sexto año consecutivo (entre 1986 y septiembre de 1991) la flota atunera mantuvo la tendencia decreciente en los índices de mortalidad incidental de delfines, cuya reducción llegó al 80% (SEPESCA, 1992). Otra información destaca que a nivel mundial, México fue el primer país en establecer programas y en legislar para proteger la vida de los mamíferos marinos que ha llevado a su flota a obtener "...el cero estadístico internacional..." en esta materia (Fuentes, 1996:523). Para observar este sentido decreciente del índice de mortandad considérese la gráfica 3.

---

<sup>55</sup> Por vez primera, el gobierno estadounidense aplica medidas extraterritoriales que amenazan afectar a 30



Gráfica 3. Mortandad de delfines 1986-1991



Fuente: Comisión Interamericana del Atún Tropical.

Americanización del embargo atunero o solución política al diferendo.

Poco a poco los antecedentes de las negociaciones multilaterales y bilaterales mostraron su poca efectividad para modificar la política proteccionista estadounidense. Ante esta realidad las autoridades y armadores mexicanos adoptaron una nueva estrategia: Americanizar el conflicto. Es decir, orientar a las contrapartes estadounidenses interesadas en regresar a pescar en el Pacífico

---

países más y se pone en boga el término del "lavado de atún" creado por el Juez Thelton Henderson.

Oriental, para que promuevan las enmiendas legislativas necesarias ante su Congreso (Véase cuadro 5)<sup>56</sup>.

México mantuvo este tratamiento sin alteraciones durante los primeros tres y medio años del TLCAN en estrecha correlación con la ausencia del instrumental de solución de controversias del mismo. Para llevarla a cabo se solicitaron los servicios de asesoría y cabildeo de los despachos estadounidenses Gold & Liebengood y Janus Partners (CANAINPES, 1997:12), quienes lograron en 1997, que un grupo de legisladores encabezados por el republicano Wayne Gilchrest, introduzca una iniciativa en la Cámara de Representantes para levantar el embargo. *La enmienda aprobada en mayo de ese año es la base sobre la que descansa el decreto presidencial para el levantamiento del embargo en vigor a partir del 29 de abril de 1999.*

Es de observar que esta medida no resuelve la controversia. A partir de 1999 se permite el ingreso de atún exportado por México bajo dos etiquetas: *"Dolphin safe"* y *"Dolphin unsafe"*. La primera ampara especies de atún de baja demanda en el mercado estadounidense, producto capturado en aguas ajenas al Pacífico Oriental. Por el uso de esta etiqueta los exportadores deben pagar al grupo ecologista Earth Island Institute cinco centavos dólar de utilidad. La segunda se refiere al atún aleta amarilla y simplemente desalienta la compra de este producto en el consumidor estadounidense.

---

<sup>56</sup> Sobre todo aquellos que enfrentaban problemas financieros por el bajo precio del producto y que podrían verse aliviados mediante la captura de ejemplares de atún grande, susceptible de ser vendido a cualquier empresa y no sólo a aquellas que utilizan el etiquetado de "Dolphin Safe" (SRE, 1995: 1)

Es necesario destacar que la promoción de estas acciones estratégicas de americanización del conflicto costaron a México cerca de 800 mil dólares, destinados al pago de honorarios efectuados por los armadores y gobierno mexicanos a las firmas estadounidenses mencionadas (véase el diagrama 3). Otros costos adicionales asumidos por el gobierno mexicano fueron la definición de la Norma Oficial Mexicana -de amplio beneficio en la reducción de la mortandad del delfín por abajo de 0.4 delfines (CANAINPES, 1997:7)-, y los resultantes del deterioro de la flota pesquera, además del cierre de fuentes de empleo. Debido a las características propias de la industria este último aspecto no tiene implicaciones similares a las de otras industrias. En el recuadro siguiente se describen estos matices laborales de la actividad atunera.

**Cuadro 5. Pagos por cabildeo realizados a despachos estadounidenses**

<i>Año</i>	<i>Despacho contratado</i>	<i>Us\$</i>
1994	Gold & Liebengood	241,701.17
1995	Gold & Liebengood	314,278.38
1996	Gold & Liebengood y Janus Partners	228,973.13*
	<i>Total</i>	<i>784,952.68</i>

\*132,135.61 dólares por parte de la Semamap y la diferencia por parte de los atuneros.

Fuente: CANAINPES, 1997.

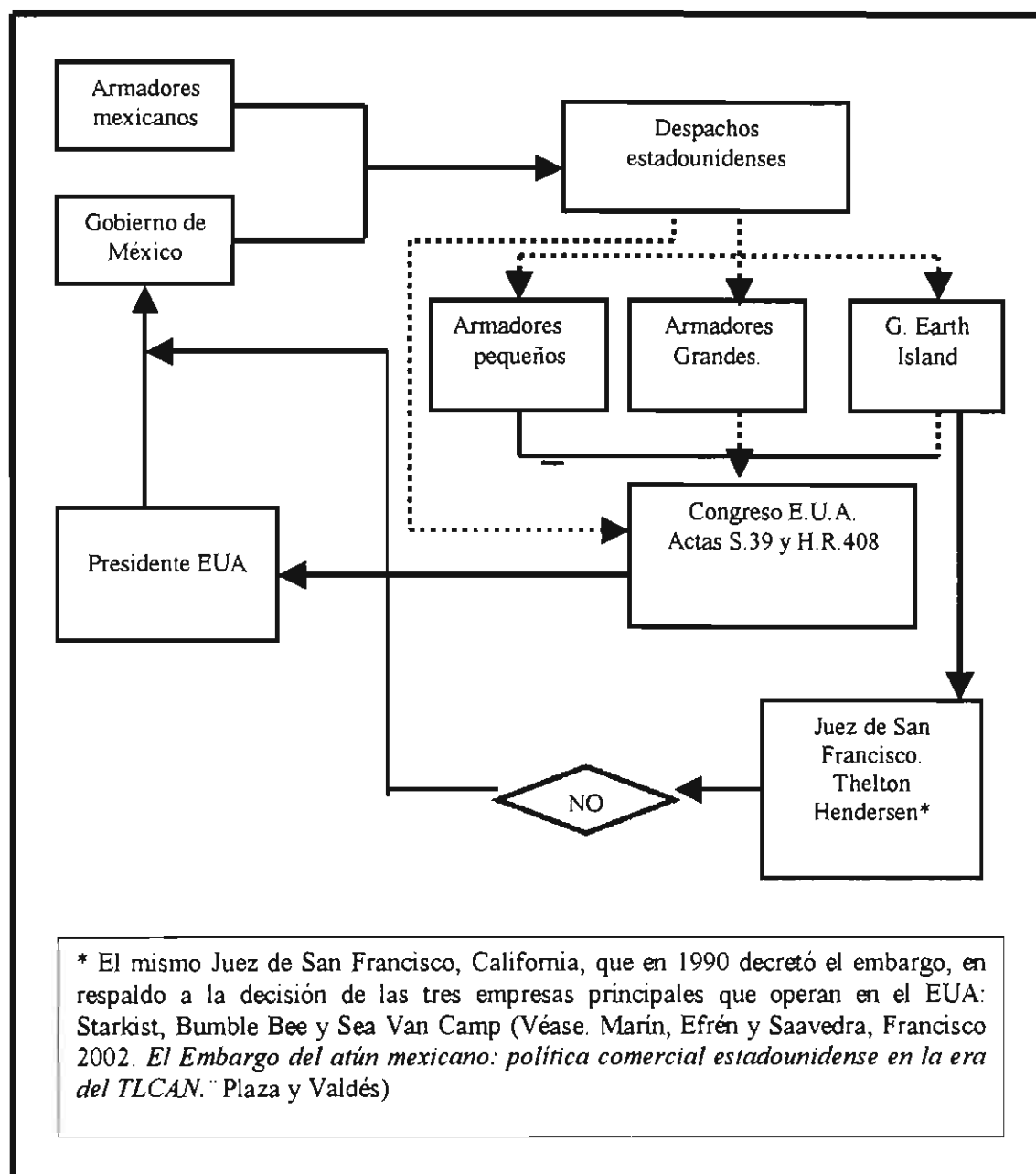
Ante la evidencia de pocos resultados, a partir de 1997 dejó de pagarse por este servicio.

### Dimensión social del sector y del conflicto

Una primera observación de este rubro revela la peculiaridad de su comportamiento frente a otras industrias. A pesar del embargo, de la crisis financiera de 1994 y la recesión económica del país no existe depresión del empleo en la rama atunera. Esta variable, en términos generales, permanece sin alteraciones, aunque en los subsectores existen algunas variaciones, por ejemplo la captura, actividad que ocupa al mayor número de personas, observa movimientos ondulantes de crecimiento y decremento asociados con el desarrollo del conflicto. El movimiento del subsector los trabajadores administrativos, fue en línea horizontal desde 1980. En 1987 inició un descenso hasta 1992 cuando nuevamente se estabiliza de manera horizontal.

Este movimiento en la ocupación laboral obedece a las características de la industria atunera: se da por temporadas, la contratación abarca determinados meses del año, está fraccionada en muchas empresas (lo que favorece la dispersión), prevalece la contratación individual, y los salarios se sujetan en la mayoría de los casos a la productividad. En razón de que la captura requiere elevados niveles de inversión para evitar pérdidas de oportunidad, la profesionalización de la tripulación es mayor que en otras actividades del mismo sector. Los capitanes suelen ser marinos egresados de las escuelas náuticas oficiales y otros miembros del personal deben estar capacitados, por ejemplo, en el manejo de los helicópteros para localizar cardúmenes. El carácter de la captura también exige que el resto de la tripulación (maquinistas, técnicos pesqueros, localizadores y otros) tenga un alto nivel de especialización capaz de mantener ritmos continuos de trabajo durante siete meses. Estas características hacen que la adaptación de la industria a los procesos de reestructuración laboral sea relativamente menor a otros sectores, principalmente el manufacturero, por lo que su movilidad social es precaria.

Diagrama 3 . Intento de solución del embargo atunero (Americanización del conflicto)



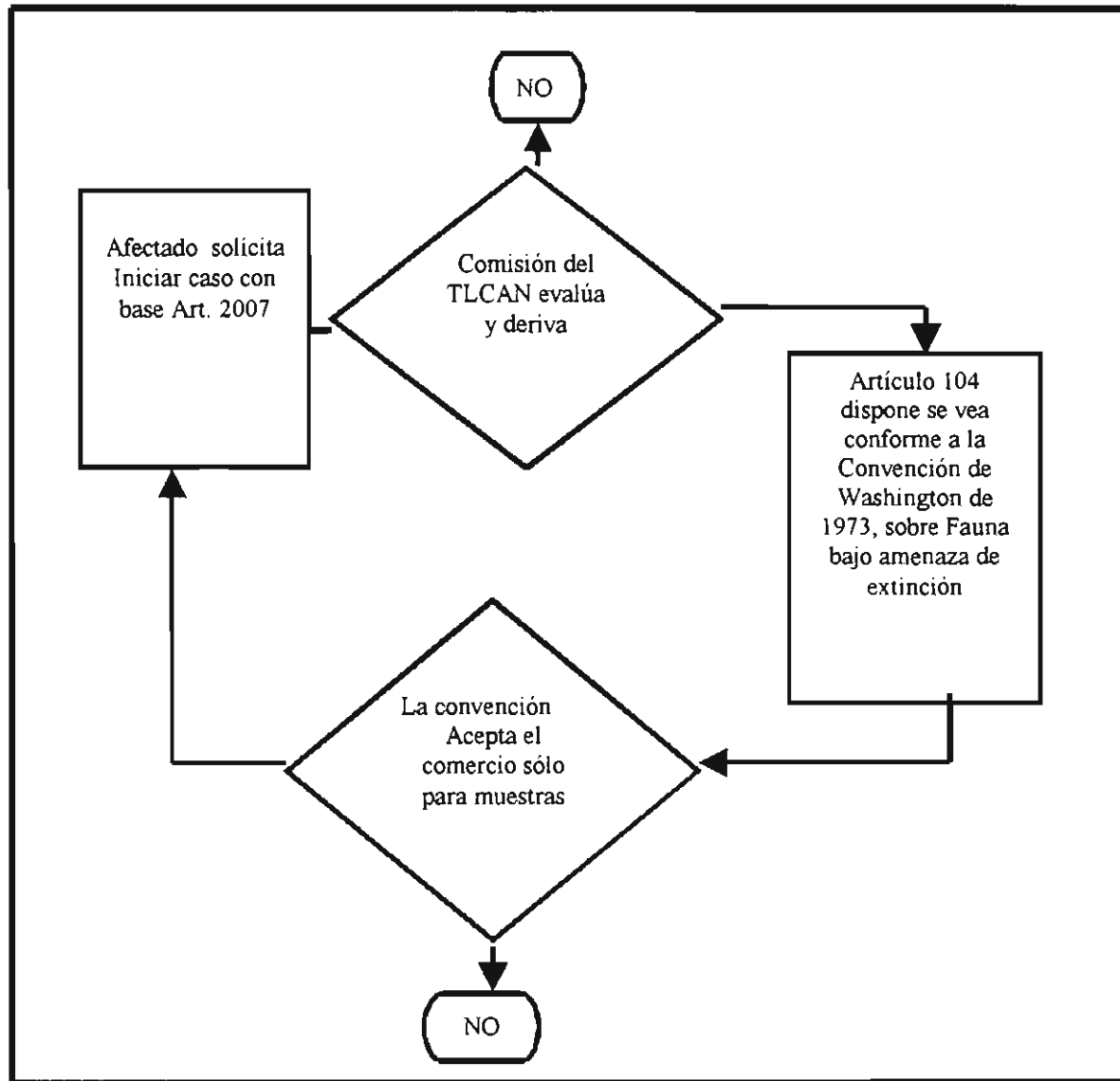
México siguió la estrategia ya citada, en virtud de la insuficiencia del Capítulo 20 sobre "Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de

controversias", que establece los mecanismos para vigilar el funcionamiento del TLCAN, no ofrece una salida institucional al embargo atunero, por ejemplo, su artículo 2005 establece, entre otras cosas, que en una controversia surgida entre los signatarios del tratado, si la parte demandada argumenta que su acción está relacionada con cuestiones ambientales, entonces, deberá remitirse el diferendo al artículo 101 del propio tratado, el que también establece que las controversias de tipo ambiental deberán resolverse bajo los criterios de algunas disposiciones internacionales establecidas en convenios, protocolos y convenciones; de manera especial en el caso que nos ocupa, remite su solución a la "Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Faunas Silvestres, celebrada en Washington el 3 de marzo de 1973, con sus enmiendas del 22 de junio de 1979".

Dicha Convención señala en su artículo II, primer párrafo que: "Todas las especies en peligro de extinción que son o pueden ser afectadas por el comercio" son susceptibles de transacciones, pero sólo en calidad de muestras, y siempre y cuando se sujeten a una reglamentación estricta, con el fin de evitar su extinción. Como se puede observar, estas disposiciones llevaron al conflicto atunero entre México y los Estados Unidos a un callejón sin salida y por lo tanto el TLCAN mostró, desde el momento de ser redactado una doble insuficiencia, al menos para el caso del atún; la primera en cuanto a que privilegia algunos convenios internacionales de carácter ambiental, por encima del TLCAN. La segunda, porque deja a criterio de la parte demandada ubicar el carácter del asunto en el campo ambiental, con lo que la parte demandante ve limitadas sus posibilidades de una

respuesta adecuada al origen real del diferendo (Véase el diagrama 4), aunque esto no sólo se manifiesta en el embargo atunero.

Diagrama 4. Flujo de SC (TLCAN), para especies en extinción



A principios del año 2000 el tema entró nuevamente en discusión. El anuncio del gobierno estadounidense de que mediante una determinación especial México sería el primer país en reiniciar exportaciones de atún a ese país provocó de manera inmediata enfrentamiento entre grupos ecologistas que pudieron derivar en la aplicación de etiquetas alternativas. Para evitar mayor incertidumbre, igual que en etapas anteriores, el Juez Thelton Hendersen determinó que no procedía el levantamiento de las barreras establecidas<sup>57</sup>. Sin embargo, durante la Sexta Reunión del Acuerdo del Programa Internacional para la Conservación de Delfines (APICD) realizada en El Salvador, el gobierno de los Estados Unidos firmó un acuerdo "vinculante" tomado por ese programa para emitir un sello denominado APICD garante de que el producto fue capturado sin lastimar delfines (CANAIMPES, 2001).

Este acuerdo tiene como soporte la afirmación de la Séptima Reunión del APICD, realizada en Manzanillo, México en junio del 2002, de que la muerte de delfines en el Pacífico Oriental representa un cero estadístico. Ese Acuerdo afirma que la población de delfines es de diez millones, y que sólo mueren alrededor de mil quinientos delfines durante la pesca de atún realizada por 110 embarcaciones, 40 de ellas mexicanas. El mismo APICD considera que estas cifras constituyen justificación suficiente para que los Estados Unidos levanten el embargo. No obstante, será hasta fines del año 2002 cuando las autoridades de comercio de ese país, en atención a un mandato de su Congreso, deberán realizar una

---

<sup>57</sup> Es necesario tomar muy en cuenta esta decisión para no anticipar vísperas en cuanto a la forma en que se pretende solucionar otras controversias como la del transporte carretero. En Estados Unidos no es suficiente



investigación que determine que los delfines no mueren, pero además que no resultan lastimados<sup>58</sup>.

Veintidós años de embargo con un corte en 1986, nos permiten apreciar la forma en que los Estados Unidos han mantenido la controversia dentro de las negociaciones políticas y al margen de los acuerdos vinculantes. Incluso, se puede afirmar que éstos, como el caso del TLCAN, estimulan el fortalecimiento de medidas no institucionales, como en el diferendo sobre el transporte de carga.

---

una decisión presidencial, ni siquiera contando con el aval del congreso. Es indispensable concertar esta decisión con todos los grupos afectados.

<sup>58</sup> Las Actas de Conservación de Delfines S.39 y H.R. 408 en el Senado y en la Cámara de Representantes estadounidenses, señalan que el levantamiento del embargo puede ser una realidad si se demuestra que no hay mortandad de delfines, en cuyo caso habrá de usarse la etiqueta Dolphin Safe; posteriormente habrá otra investigación para verificar que dichos mamíferos no resultan lastimados por las redes de pesca y cuya presentación de resultados está prevista para el 2002.

## CAPITULO CUATRO

### La controversia del transporte.

Se puede afirmar que las relaciones bilaterales entre México y los Estados Unidos referidas al transporte carretero no fueron conflictivas durante largo tiempo. Esto a pesar de que durante la etapa de sustitución de importaciones ese servicio generado en los Estados Unidos no guardaba correspondencia con las facilidades de acceso que le brindaban a los transportistas mexicanos en ese país. En ese periodo, la Comisión Interestatal de Comercio estadounidense otorgaba permisos a los transportistas mexicanos y canadienses para operar cada ruta por separado e individualmente, previa justificación económica para los servicios propuestos. Bajo esta condición puede decirse que el trato nacional para transportistas canadienses o mexicanos era una realidad. Es con la promulgación de la ley estadounidense de Reforma a la Normatividad de Autobuses de 1982, que la relación se complica y por la que nada ha podido hacer el TLCAN.

El efecto negativo de esa Ley derivó en una moratoria por dos años contra nuevas autorizaciones para operar vehículos automotores extranjeros en los Estados Unidos que de inicio afectó a Canadá y México por igual. Después fue levantada a Canadá, como resultado de Entendimiento Brock-Gotlieb, mediante el reconocimiento de que este país ejercía una competencia *justa y equitativa* y fue

mantenida a México hasta 1995 por no brindar la reciprocidad necesaria. Esta medida restrictiva tuvo algunas excepciones que se muestran en el cuadro 6 y que en buena medida contradicen el argumento sobre la inseguridad en las carreteras norteamericanas a causa del transporte mexicano. Por el contrario, varios indicios sugieren que los Estados Unidos han tomado este argumento como respuesta a la presión de los sindicatos del transporte estadounidense<sup>59</sup>.

**Cuadro 6. Excepciones a la moratoria de 1982.**

<i>Excepción</i>	<i>Beneficiados</i>
a) presten servicio entre los pueblos de la zona comercial fronteriza, como sistema de acarreo. Una vez en suelo estadounidense los trailers son montados en tractores estadounidenses.	8,400 empresas (1999)
b) vayan en tránsito de México a Canadá,	1 empresa
c) sean conducidos por operadores mexicanos en funciones antes de la aplicación de la nueva legislación estadounidense (1982),	5 empresas
d) sean auto transportes registrados en México pero propiedad de estadounidenses.	160 empresas
e) tanto camiones como conductores, propiedad de mexicanos, estén en renta a empresas de transportes estadounidenses para su uso <sup>60</sup> .	No se tiene registro, por la razón que se explica en la nota al pie de página

<sup>59</sup> En junio del 2001, el gobierno estadounidense, pese a su pronunciamiento de acatar el fallo del panel binacional para abrir las fronteras al transporte mexicano, declaró que se establecerían medidas que incluyen inspecciones más severas y la promesa de aplicar auditorías de seguridad a las empresas de transportes mexicanas, antes de que puedan obtener la autorización para operar. Estas declaraciones no se alejan de la posición expresada al Presidente Fox, en su viaje a la ciudad de Detroit, EUA, por el dirigente del sindicato de transportistas de Estados Unidos, James Hoffa, quien rechazó la propuesta de abrir las fronteras para los transportistas mexicanos. Esta posición se ha visto respaldada por los senadores Patty Murray y Richard Shelby quienes proponen mayores restricciones a los camiones mexicanos bajo el argumento de que "Se trata de garantizar que este Congreso y este Senado respaldan la seguridad del pueblo estadounidense...Esto no es discriminación contra México".

<sup>60</sup> Para evitar que bajo el amparo de esta excepción los transportistas mexicanos operaran más allá de la zona comercial, esta disposición fue modificada con la promulgación de la Ley de Mejora de la Seguridad del Autotransporte de 1999.

**Continuación cuadro 6**

f) transportan pasajeros en charter internacional o en operaciones de autobús turístico también.	No se tiene datos
--	-------------------

Fuente: SICE, 2001, Expediente del Secretariado Núm. EUA-MEX-98-2008-01

Estos aspectos revelan que: en la excepción (a) el transporte mexicano es considerado línea de alimentación a los transportes estadounidense, por lo tanto permite agilizar el trabajo en ese país sin que implique competencia. Las excepciones (b) y (c), no tienen significación económica, el número de empresas es mínimo y las excepciones coadyuvan a proyectar una imagen positiva de los Estados Unidos y no habría justificación para evitar que transportes charter promuevan el ingreso de divisas como resultado de la actividad turística en ese país. Las otras excepciones no deben tomarse en cuenta debido a que (d), se refiere a transportes fabricados en los Estados Unidos y que son propiedad de nacionales de ese país; y (e), porque al poco tiempo de ser otorgada fue revocada. En estas excepciones se da por descontado que los transportistas deberían gestionar los permisos reglamentarios ante las autoridades correspondientes el Departamento de Transporte o la Comisión Interestatal de Comercio. De igual forma, los beneficiarios debían designar un representante legal en los Estados Unidos; cubrir las cuotas por la solicitud y por un certificado que acreditara que el solicitante tenía conocimiento y que cumpliría con la Normatividad Federal de Seguridad de Vehículos de Autotransporte. Asimismo, el transportista se comprometía adquirir los seguros correspondientes.

En síntesis podríamos decir que las excepciones a la moratoria en 1995 fueron irrelevantes por no existir una afectación económica significativa para los

transportistas estadounidenses y porque se iniciaba una nueva etapa en las relaciones México–Estados Unidos derivada de la lógica aperturista del TLCAN.

Sin embargo esa moratoria ha tenido continuidad sin tomar en cuenta los compromisos adquiridos por los Estados Unidos en dicho acuerdo. La controversia es compleja como resultado de su amplitud temática. Comprende los capítulos 9, (“Medidas relativas a normalización”) en cuanto al cumplimiento de aspectos técnicos de seguridad como, el conocimiento de reglas de tránsito, dimensiones de los vehículos, especificaciones de neumáticos, controles de emisiones de contaminantes, entre otros. El Capítulo 11(“Inversiones”), en tanto que la moratoria impide la participación de capital mexicano en territorio estadounidense. Y 12 (“Comercio transfronterizo de servicios”) que permite a las partes “El acceso y el uso de sistemas de distribución y transporte relacionados con la prestación de un servicio”, entre otros. Vista la amplitud e importancia de esta controversia es que debe ser analizada bajo la perspectiva del Capítulo 20. Como apoyo visual véase el cuadro 7.

**Cuadro 7. Amplitud temática de la controversia en auto transportes.**

<i>Capítulo</i>	<i>Ámbito de aplicación</i>	<i>Capítulo 20</i>
Capítulo 9, “Medidas relativas a normalización”	el cumplimiento de aspectos técnicos que, en este caso, inciden en la seguridad: a) Conocimiento de reglas de tránsito; b) Dimensiones de los vehículos; c) Especificaciones de neumáticos; d) Controles de emisiones de contaminantes, etc.	Instituciones a) Comisión de Libre Comercio. Responsable de vigilar el buen funcionamiento del TLCAN. (participan representantes de alto nivel, Secretaría de Estado)

**Continuación cuadro 7**

Capítulo 11, "Inversiones"	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) los inversionistas de otra Parte</li> <li>b) Las inversiones de inversionistas de otra Parte realizadas en territorio de la Parte; y</li> <li>c) Todas las inversiones en el territorio de la parte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Consultas.</li> <li>b) Solución de controversias</li> </ul>
Capítulo 12, "Comercio transfronterizo de servicios"	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) La producción, distribución, comercialización, venta y prestación de un servicio;</li> <li>b) La compra, o uso del pago de un servicio;</li> <li>c) El acceso a y el uso de sistemas de distribución y transporte relacionados con la prestación de un servicio;</li> <li>d) La presencia en su territorio de un prestador de servicios de otra Parte; y</li> <li>e) El otorgamiento de una fianza u otra forma de garantía financiera, como condición para la prestación de un servicio.</li> </ul>	

**Puntos de vista de las partes:**

Frente a este caso, las autoridades mexicanas argumentan que los Estados Unidos violan reiteradamente el TLCAN en los siguientes rubros: a) no elimina las restricciones para el transporte transfronterizo y para las inversiones mexicanas en ese sector como establece el Anexo I; b) brinda trato nacional diferenciado en favor de Canadá; y c) no reconoce los mismos derechos a las empresas mexicanas de auto transporte que a los transportistas estadounidenses conforme las leyes de ese país; esto es: ser considerados conforme a sus méritos individuales y con plena oportunidad de impugnar la negativa de autorización para

operar en ese país. Concretamente para México, los Estados Unidos violan la disposición del Artículo 1202 del TLCAN, referida al Trato Nacional según el cual:

*“1.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. 2. El trato otorgado por una Parte de conformidad con el párrafo 1 significa, respecto a un estado o a una provincia, un trato no menos favorable que el trato más favorable que ese estado o provincia otorgue, en circunstancias similares, a los prestadores de servicios de la Parte de la que forman parte integrante.”*

También sostiene que los Estados Unidos incumplen con los objetivos de eliminar los obstáculos al comercio en servicios y aumentar las oportunidades de inversión especificados en el artículo 102(2) del TLCAN. Cualquier otra explicación carece de sentido para lo firmado en este último, incluso, ni el capítulo 9 sobre normalización da cabida a la negativa de ese país<sup>61</sup>. Agrega que los argumentos norteamericanos sólo se pueden explicar por las presiones políticas de sus organizaciones laborales.

---

<sup>61</sup> El artículo 102(2) indica que “Las Partes interpretarán y aplicarán las disposiciones de este Tratado a la luz de los objetivos establecido en el párrafo 1 y de conformidad con las normas aplicables en el derecho internacional”. El párrafo 1 señala los objetivos del Tratado, y que tiene como punto central la eliminación de las barreras al comercio -incluidos los bienes y servicios transfronterizos- sobre la base del trato nacional y del principio de la Nación más Favorecida. Éste se expresa como el compromiso de reconocer a otra Parte o a sus nacionales, un trato no menos favorable que el otorgado, en circunstancias similares, a cualquier otro Estado (Parte o no Parte), o a los nacionales de cualquier otro Estado, sobre la materia negociada. En consecuencia, si se reconociera un trato más favorable a éstos últimos, el mismo deberá ser incondicionalmente extendido a la otra Parte o a sus nacionales, según el caso.



Los Estados Unidos, por su parte, replican que México tiene un sistema normativo diferente al que caracteriza los marcos legales de ese país y Canadá, razón para brindarle trato diferenciado. La rigidez canadiense en la aplicación de normas es suficiente para que las autoridades estadounidenses les reconozcan trato igual. También consideran que el TLCAN permite a las partes otorgar trato diferente con el fin de garantizar objetivos de normatividad. Lo más grave en la posición de ese país, es que supone que ninguna disposición, particularmente del capítulo 12 (Comercio transfronterizo de servicios), pueden impedir la adopción o aplicación por alguna de las partes de medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de sus leyes o reglamentos relativos a la salud, seguridad y protección del consumidor. En todo este argumento es fácil reconocer el peso del comercio administrado estadounidense.

No obstante el beneficio recibido por Canadá, la opinión de este país es concurrente con la de México. Canadá sostiene que un rechazo "generalizado" al transporte transfronterizo constituye un trato discriminatorio y que al menos, el capítulo 9 del TLCAN –medidas relativas a normalización-, no otorga justificación a los Estados Unidos para asumir diferencias en el tratamiento, puesto que los niveles de protección deben ser congruentes con las disposiciones de trato nacional previsto en el artículo 1202 y otras disposiciones del TLCAN.

### Acciones para la solución de la controversia.

En vista de la discrepancia en la interpretación de las obligaciones derivadas del TLCAN, con fundamento en su artículo 2007 y a través de una carta del 24 de julio de 1994, el Secretario de Comercio de México solicitó a la representante de comercio estadounidense una reunión de la Comisión de Libre Comercio. El objetivo era encontrar una solución a la negativa de acceso a transportes de carga mexicanos a los estados de California, Nuevo México, Arizona y Texas, así como al impedimento a mexicanos para establecer empresas de servicios internacionales de auto transporte en el territorio estadounidense.

La respuesta del Embajador Michael Kantor, del 20 de diciembre de 1995 señala que México y los Estados Unidos habían decidido buscar acuerdos para ampliar las medidas de seguridad, y que las autoridades estadounidenses desconocían acciones o proyecto de acción que pudiera dar origen a una solicitud para consultas según el capítulo 20. Además, precisaba que el inicio de este procedimiento podría afectar de manera adversa el trabajo entre funcionarios de ambos países, relacionado con dichas medidas.

Con base en los resultados negativos de las reuniones de consulta de enero de 1996 y agosto de 1998, realizadas en el marco de la Comisión de Libre Comercio, el 22 de septiembre de este último año el gobierno de México solicitó la integración de un Panel arbitral para resolver la controversia conforme al artículo

2008(1) del TLCAN, el cual fue instalado el 2 de febrero de 2000<sup>62</sup>. El día 14 de ese mes, México inscribió su solicitud ante el Secretariado del TLCAN, sección estadounidense, a la que dieron respuesta los Estados Unidos el 23 de febrero del 2000. El procedimiento siguió el camino establecido en las reglas modelo de Procedimiento del TLCAN para el capítulo 20, en virtud de que las partes no convinieron otra forma para buscar la solución a la controversia<sup>63</sup>. En mayo de ese año los Estados Unidos solicitaron que el panel estableciera un comité de revisión científica de conformidad con el artículo 2015 del TLCAN, solicitud desechada por irrelevante.

Cabe recordar que la inversión de mexicanos en el sector del transporte estadounidense no ha sido menos complicada que la del ingreso de transporte carretero. Quizá menos notoria, pero no menos importante al quedar en evidencia el proteccionismo estadounidense mediante el establecimiento de barreras administrativas.

En 1995, el Secretario de Transportes de los Estados Unidos giró instrucciones para que a partir del 18 de diciembre del mismo año fuesen recibidas las solicitudes de mexicanos interesados en invertir en el sector del transporte estadounidense. Al mismo tiempo, el Departamento del Transporte (USDOT)

---

<sup>62</sup> A manera de encarar el problema, desde la perspectiva de víctima y no victimario, Estados Unidos se dijo perjudicado por algunas medidas restrictivas mexicanas por lo que el 10 de diciembre 1999 solicitó consultas con México acerca de la presunta negativa recíproca de este país para facilitar el acceso a prestadores de servicio de auto transporte de Estados Unidos al mercado nacional mexicano. Solicitó que si procedía, se combinara el procedimiento. Las consultas entre México y Estados Unidos tuvieron lugar el 7 de enero de 2000, pero no pudieron resolver el asunto ni llegar a un acuerdo que combinara los dos asuntos ante un Panel único. Pero este país nunca solicitó el establecimiento de un panel en esta materia y tampoco proporcionó información que sustentara su inconformidad.

<sup>63</sup> Esta ausencia de alternativa muestra la indisponibilidad estadounidense para encontrar arreglo a la controversia. Para mayor información sobre este aspecto se puede consultar a Beatriz Leycegui, 2000.

instrumentó un mecanismo para evitar se concretara cualquier pretensión. En ese caso, se condiciona la aprobación de la solicitud del interesado a no ser ciudadano mexicano; que las empresas no sean propiedad de nacionales mexicanos; no se encuentren asentadas en territorio mexicano ni bajo control de ciudadanos de este país. Hasta julio de 1999, se habían registrado 184 solicitudes de mexicanos como posibles inversionistas pero sin ninguna perspectiva de ser atendidas<sup>64</sup>.

Esta posición dual de las autoridades de los Estados Unidos revela, en este caso, una clara actitud proteccionista que afecta directamente la inversión de mexicanos en ese país. Al mismo tiempo, confirma algunos cuestionamientos respecto a lo contradictorio del gobierno norteamericano al adoptar el libre comercio en el discurso y aplicar medidas que lo obstruyen.

### **Situación presente.**

Con las evidencias señaladas, el panel referido no tuvo dificultades para emitir su fallo el 6 de febrero del 2001. En él se indica que los Estados Unidos deben abrir sus fronteras al transporte carretero y a las inversiones mexicanas con el propósito de dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el TLCAN. En respuesta a dicho fallo, el 5 de junio del 2001, el presidente de los Estados Unidos, George Bush, ordena el levantamiento a la moratoria de 1995, iniciando con la recepción

---

<sup>64</sup> Así se afirma en el expediente del Secretariado, Núm. EUA-MEX-98-2008-01, del panel arbitral establecido en términos del capítulo 20 del TLCAN.

de solicitudes de empresas mexicanas establecidas en los Estados Unidos interesadas en proveer de servicios de transporte de carga internacional.

El Comité de apropiaciones del Senado estadounidense aprueba en primera instancia, el acceso al país de los camiones mexicanos de carga a partir del año 2002, condicionado a que se puedan contratar inspectores suficientes para efectuar las revisiones a lo largo de la frontera con México. Bajo la propuesta presentada por la senadora demócrata por Washington, Patty Murray, el Comité aprueba la asignación de 104 millones de dólares para éste y otros propósitos, 16 millones más que los 88 originalmente solicitados por el ejecutivo (El Economista, 13-07-01:14).

Sin embargo, el 1º. de agosto del 2001 en el pleno de ese órgano, en clara oposición a la decisión del Ejecutivo por estrechar las relaciones con México, se votó en sentido contrario por las presiones del sector del transporte de ese país para mantener el bloqueo bajo el argumento de la inseguridad de los transportes mexicanos en las carreteras de los Estados Unidos<sup>65</sup>. Esta decisión contó con la aprobación de senadores demócratas y republicanos, incluida en la ley de presupuesto de transporte previamente aprobada por la Cámara de Representantes un mes antes (La Jornada. 02-09-01).

Por su parte, el presidente Bush amenazó con vetar el proyecto de ley si esta enmienda no fuese retirada durante las negociaciones que tendrían lugar en septiembre del mismo año, al realizarse la conferencia parlamentaria entre las dos

---

<sup>65</sup> Según se documentó en la prensa del país, en la visita del Presidente mexicano a la ciudad de Detroit, durante julio del 2001, James Hoffa, dirigente del sindicato de transportistas de los Estados Unidos, rechazó la propuesta de abrir las fronteras para sus pares mexicanos (El economista 13-07-01:14).

cámaras. El eventual veto enviaría la ley automáticamente al Congreso. Esta situación no ha sido modificada por las condiciones que prevalecen en los Estados Unidos a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001.

### Importancia del transporte carretero en México

En el tratamiento del diferendo sobre transporte carretero de carga entre los Estados Unidos y México no puede omitirse una mención a su importancia dentro de la economía nacional y a su participación en el comercio exterior.

En relación con el primer aspecto, las estadísticas oficiales revelan que el transporte de carga es el de mayor dinamismo junto con el de pasajeros, pero muy por arriba de los servicios de ferrocarriles, aéreo, marítimo, y almacenaje y refrigeración. Sólo en 1999 el transporte de carga contribuyó con el 46.4% del valor agregado bruto, en tanto que el de pasajeros alcanzó el 34.5%. Esta dinámica se aprecia igual entre 1988 y 1999 con ligeros cambios en los otros grupos de actividad (IMT, 2001) (véase el cuadro 8).

**Cuadro 8. Evolución del V.A. Bruto de la rama de transporte y almacenaje por actividad**  
(en miles de millones de pesos de 1993)

<i>Grupo de actividad</i>	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Carga	31.28 40.8%	32.74 40.8%	34.45 42.1%	35.81 42.7%	35.77 41.9%	35.61 40.8%	37.98 40.8%	34.45 40.1%	38.9 41.6%	45.24 44.7%	49.08 40.6%	51.94 46.4%
Pasajeros (1)	29.36 38.3%	30.89 38.5%	30.62 37.4%	30.99 37.0%	31.5 36.9%	32.45 37.2%	34.82 37.4%	33.39 38.9%	34.99 37.6%	35.94 35.5%	37.15 34.8%	38.64 34.5%
Servicios conexos (2)	5.56 7.2%	5.58 7.3%	6.29 7.7%	6.93 8.3%	7.6 8.9%	8.23 9.4%	8.62 9.3%	7.90 9.2%	8.78 9.6%	9.44 9.3%	10.26 9.6%	10.60 9.5%
FFCC (3)	4.22 5.5%	4.25 5.3%	3.65 4.5%	3.30 3.9%	3.56 4.2%	3.67 4.2%	3.81 4.1%	3.71 4.3%	4.16 4.5%	3.82 3.8%	4.40 4.1%	4.30 3.8%

### Continuación cuadro 8

Aéreo	2.84 3.2%	2.68 3.3%	3.31 4.0%	3.14 3.7%	3.25 3.8%	2.99 3.4%	3.38 3.6%	2.45 2.9%	2.54 2.8%	3.05 3.0%	3.22 3.0%	3.37 3.4%
Por agua	2.33 3.0%	2.45 3.1%	2.43 3.0%	2.56 3.1%	2.62 3.1%	2.94 3.4%	3.1 3.3%	2.87 3.3%	2.48 2.7%	2.50 2.5%	1.26 1.2%	1.28 1.1%
Almacenaje y Refrigeración	1.50 2.0%	1.44 1.8%	1.12 1.4%	1.07 1.3%	1.10 1.3%	1.29 1.5%	1.47 1.6%	1.16 1.3%	1.09 1.2%	1.24 1.2%	1.31 1.2%	1.42 1.3%
Total	73.73 100%	8.30 100%	81.87 100%	83.30 100%	85.40 100%	87.18 100%	93.18 100%	85.93 100%	91.53 100%	101.23 100%	106.68 100%	111.95 100%

(1) Comprende autobuses y taxis.

(2) Comprende agencias aduanales, de turismo y viajes; estacionamiento y pensiones para automóviles; servicio de grúas y básculas; Administración de caminos y puentes Federales, de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, de puertos marítimos, lacustres y fluviales; de centrales camioneras y alquiler de otros equipos de transporte.

(3) Comprende ferrocarriles, tranvías, trolebuses y metro.

(4) Comprende almacenaje y refrigeración y los almacenes generales de depósito.

Fuente: SCT/IMT, elaborado con Sistemas de Cuentas Nacionales de México, Cuenta de Bienes y Servicios, 1988-1989. base 1993. Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI)

En cuanto al impacto social en materia de trabajo, al igual que en el caso del valor agregado bruto, las dos actividades que concentran los mejores promedios son, en orden de importancia, el transporte de pasajeros y el de carga. Este último, objeto de atención en este capítulo, representó 725 mil empleos en 1999 (véase el cuadro 9).

**Cuadro 9. Evolución de personal de transporte y almacenaje por grupos de actividad**  
(En miles de ocupaciones remuneradas, promedio anual)

Grupo de actividad	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Pasajeros (1)	471.23 40.5%	574.41 43.1%	594.86 43.2%	604.35 43.8%	621.26 44.8%	654.73 44.5%	656.73 46.7%	692.38 45.8%	725.12 45.7%	761.41 45.6%	777.95 44.9%
Carga	486.79 41.9%	536.08 40.2%	557.12 40.4%	556.57 40.3%	553.80 39.9%	590.35 40.2%	536.08 38.1%	592.56 39.2%	632.44 39.9%	680.32 40.7%	725.18 41.8%
Servicios conexos (2)	8350 7.2%	97.52 .3%	102.76 7.5%	105.72 7.7%	106.95 7.7%	117.08 8.0%	112.55 8.0%	127.29 8.4%	132.54 8.4%	144.53 8.6%	147.20 8.5%
FFCC (3)	49.27 4.2%	750.16 3.8%	47.22 3.4%	41.10 3.0%	35.53 2.6%	35.06 2.4%	35.75 2.5%	36.38 2.4%	32.34 2.0%	29.08 1.7%	26.83 1.5%
Por agua	31.71 2.7%	33.93 2.5%	32.49 2.4%	30.27 2.2%	26.83 1.9%	29.52 2.0%	28.58 2.0%	27.48 1.8%	26.32 1.7%	16.59 1.0%	16.60 1.0%

**Continuación cuadro 9**

Aéreo	20.84 1.8%	22.88 1.7%	24.48 1.8%	21.97 1.6%	22.92 1.7%	21.84 1.5%	20.39 1.4%	20.73 1.4%	21.90 1.4%	22.96 1.4%	22.72 1.3%
Almacenaje y Refrigeración	19.14 1.6%	17.21 1.3%	19.24 1.4%	20.88 1.5%	20.99 1.5%	19.39 1.3%	16.95 1.2%	15.25 1.0%	15.66 1.0%	16.39 1.0	18.01 1.0%
Total	1,162.49 100%	1,446.96 100%	1,332.19 100%	1,378.16 100%	1,380.87 100%	1,388.28 100%	1,407.02 100%	1,512.43 100%	1,586.32 100%	1,671.26 100%	1,733.47 100%

(1) Comprende autobuses y taxis.

(2) Comprende agencias aduanales, de turismo y viajes; estacionamiento y pensiones para automóviles; servicio de grúas y básculas; Administración de caminos y puentes Federales, de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, de puertos marítimos, lacustres y fluviales; de centrales camioneras y alquiler de otros equipos de transporte.

(3) Comprende ferrocarriles, tranvías, trolebuses y metro.

(4) Comprende almacenaje y refrigeración y los almacenes generales de depósito.

Fuente: SCT/IMT, elaborado con Sistemas de Cuentas Nacionales de México, Cuenta de Bienes y Servicios, 1988-1989. base 1993. Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI)

Por lo que se refiere al servicio de transporte de carga asociado con el comercio exterior, con base en el cuadro 10 se puede decir que: el servicio de transporte de carga se concentra en la frontera norte de México. La señalización de LAB (libre a bordo), confirma que permanecen cerradas las fronteras al transporte carretero de carga. En el renglón de exportaciones en el rubro de Agricultura y silvicultura, aparecen las exportaciones de tomate a los Estados Unidos lo que podría asociarse con la hipótesis de la contaminación potencial entre sectores que se menciona en el capítulo 2.

**Cuadro 10. Evolución de los sectores en importaciones y exportaciones por origen  
Según el valor de las mercancías  
(Millones de dólares –LAB–).**

<i>Importaciones</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
Industrias manufactureras	81138	101506	116322	133230	165213
Agricultura y silvicultura	4346	3660	4281	4026	4301
Industria extractiva	649	854	916	895	1326
Ganadería y apicultura	308	486	455	407	442
Caza y pesca	17	27	38	45	52
Productos no clasificados	3011	3275	3231	3448	3128
Total	89469	109808	125243	142051	174462



## Continuación cuadro 10

<i>Exportaciones</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
Industria manufacturera	80103	94605	105684	121943	144924
Industria extractiva	11154	11801	7613	10394	16901
Agricultura y silvicultura	3197	3408	3585	3675	3654
Legumbres y hortalizas frescas	742	923	1130	1283	1377
Café crudo en grano	677	827	838	588	617
Frutas frescas	418	424	514	543	466
Momote	540	523	638	542	466
Otras	820	708	677	769	705
Ganadería y apicultura	188	247	264	356	457
Caza y pesca	207	173	108	126	150
Productos no clasificados	202	198	249	244	298
Total	95051	110432	117503	136738	166384

Fuente: SCT/IMT 2001.

Por último, la información estadística revisada en esta sección revela que no obstante los obstáculos para impedir su ingreso a los Estados Unidos, el transporte carretero observa un ascenso casi permanente en su desarrollo.

En esta situación de indefinición, es difícil precisar el rumbo que tomarán los acontecimientos. El panel, como ya se mencionó, emitió un fallo de difícil acatamiento. En la solución factible inciden elementos ajenos a esa decisión, lo que evidencia nuevamente la insuficiencia de los MSC y que se reitera en el caso de la fructuosa y el azúcar.

## CAPITULO CINCO

### El azúcar y la fructuosa.

La controversia en el campo de los edulcorantes tiene una dinámica y un origen diferentes a las antes expuestas. Con relación a la dinámica puede afirmarse que a pesar de tratarse de productos que se consideran sustitutos –fructuosa y azúcar- para la misma aplicación, el conflicto se ha presentado en forma separada. Para la comprensión del conflicto deben tomarse en cuenta dos elementos: una negociación defectuosa por parte de los representantes mexicanos en el TLCAN y las acciones proteccionistas iniciadas por las autoridades mexicanas para beneficiar a los productores nacionales de azúcar frente a las importaciones de fructuosa<sup>66</sup>. El aspecto más importante y el núcleo del problema radica en el primer elemento. Se reconoce que ante la resistencia del Senado estadounidense por ratificar el Tratado negociado, México aceptó la firma de las llamadas Cartas Paralelas o de intención con lo que se pretendió reducir la resistencia de los congresistas de Florida y Louisiana, portavoces de los productores de azúcar y de jugo de naranja estadounidenses, pero no tomó en cuenta los posibles resultados. Uno de los negociadores mexicanos explica:

---

<sup>66</sup> La fructuosa, edulcorante extraído de una variedad de maíz, fue desarrollada a iniciativa de José Goizueta emigrado cubano a los Estados Unidos, para proveer a la industria refresquera estadounidense de un sustituto del azúcar y fortalecer el bloqueo a Cuba (Barrientos, 2000).

*“Cuando el texto ya se encontraba negociado, surgieron diferentes grupos de presión interesados en sacar ventajas adicionales de último momento, entre esos grupos se encontraban los productores de azúcar, de cítricos y fabricantes de vidrio, que presionaban a sus representantes en el Congreso para firmar el TLCAN a cambio de ventajas adicionales; en el caso del azúcar, una mayor reducción arancelaria por parte de México. Para este objetivo propusieron la firma de unas cartas de intención o cartas paralelas, en las que la parte Mexicana reconocía la expresión azúcar y productos de jarabe, incluida la fructuosa (arancel 1702.40). fructuosa químicamente pura (arancel 1705.50) y fructuosa y jarabe de fructuosa (arancel 1702.60)...redefinición que costaría algo al país, pero no sería un asunto muy grave, pues no era fácil la conversión de la industria refresquera tal como existía en México para la utilización del edulcorante. Además, los consumidores de refrescos preferían el sabor de azúcar de caña.” (Bertrab, 1996).*

Las llamadas cartas paralelas, incluidas en la Ley de Instrumentación del tratado de Libre Comercio de América del Norte y aprobadas por el congreso

estadounidense, fijan cuotas de importación para el azúcar mexicana<sup>67</sup>. Para el caso, los estadounidenses conceden mayor validez a esa ley que al texto mismo del TLCAN. Veamos más en detalle el caso de la fructuosa.

### **La fructuosa.**

A partir de la vigencia del Tratado y el arribo masivo de fructuosa estadounidense, los empresarios mexicanos del azúcar solicitaron a la SECOFI establecer las medidas necesarias para proteger la industria nacional. El resultado fue la imposición de cuotas compensatorias en 1998 bajo la consideración de que los edulcorantes baratos estaban restando participación a los productores nacionales.

Esta medida fue contrarrestada por los productores de fructuosa norteamericanos al establecerse en nuestro país. Desde 1999 se instalaron las plantas productoras Cargill y Arancia, esta última es la principal productora de jarabe de maíz en México y la única que fabrica fructuosa grado 55, la más utilizada por las industrias dulcera y refresquera (El Economista, 01-02-99). Con esta estrategia se buscó eliminar el problema de las cuotas compensatorias.

Dichas acciones, fortalecidas por el aumento en la producción de azúcar en México en estos años, incidieron en la caída de las importaciones de fructuosa, que entre 1997 y 1999 implicó una reducción de 90 mil toneladas. En el primer año México importó 337 mil toneladas y el segundo sólo 247 mil (Capitol Hill, 2000). Ante esta reducción, otros productores norteamericanos (afiliados a la Asociación

---

<sup>67</sup> Se dice que después de seis años a la firma del TLC, México podrá exportar toda la cantidad de azúcar que desee "siempre y cuando cubra primero sus necesidades durante dos años consecutivos" si no lo logra sólo podrá exportar 25 mil toneladas (Gómez y Schwentesius 1998:18 y 19)

de Refinadores de Maíz de la unión Americana y de manera especial, la empresa Cargill<sup>68</sup>), solicitaron al Departamento de Comercio de los Estados Unidos tomar las medidas necesarias para defender sus intereses. El gobierno norteamericano recurrió a la OMC para revisar las acciones mexicanas en contra de la imposición de esa medida proteccionista argumentando su ilegalidad, para cuya revisión se estableció un panel.

La decisión final de la OMC de febrero del 2000, reconoce la validez de la metodología presentada por el gobierno mexicano para justificar la determinación de imposición de cuotas compensatorias. El gobierno estadounidense impugnó esa decisión y solicitó la conformación de un segundo panel. En este caso, en su informe preliminar, indica que la parte mexicana no mostró con suficiencia que los productores mexicanos estuvieran bajo amenaza de daño, por lo tanto debería eliminar la medida proteccionista.

En mayo del 2001, México se encontró ante las siguientes alternativas: apelar la decisión *preliminar del panel*, “*eliminar la cuota*” o argumentar nuevamente para que su posición fuera similar a la que determinó la decisión del primero. Una salida que planteó la SECOFI fue su disposición receptiva a la propuesta de un acuerdo que compensara a cada una de las partes, mediante la exportación de azúcar mexicana y a recibir fructuosa estadounidense. También cabría la posibilidad de que las industrias en conflicto pactasen sin intervención de los gobiernos unas “*...cláusulas de paz para retirar cada una esas demandas. Ya se ha recurrido a esta medida, por ejemplo, en los casos del tomate y las*

---

<sup>68</sup> Esta empresa construyó una planta en Tula, Hidalgo que no ha podido consolidarse como proveedora de la

*manzanas, entre ambas naciones*" (SECOFI, 2000). Con esta declaración, México estaría reconociendo validez a los mecanismos externos al TLCAN. Hasta inicios del 2002 México se ha negado a cumplir con el fallo de la OMC.

### **El azúcar**

Para los empresarios mexicanos del azúcar, el problema deriva de la falta de visión de los negociadores que no consideraron con estricto apego los estudios sobre cuál sería el nivel de azúcar excedente. En el tratado quedó establecido que *"excedente de producción neto significa la cantidad de la producción nacional de azúcar de una de las Partes que excede a su consumo total de azúcar durante un año comercial, calculado en esta sección"*. Más adelante se especifica que el año comercial es *"un periodo de 12 meses que comienza el 1º. de octubre"* (TLC anexo 703.2 :242).

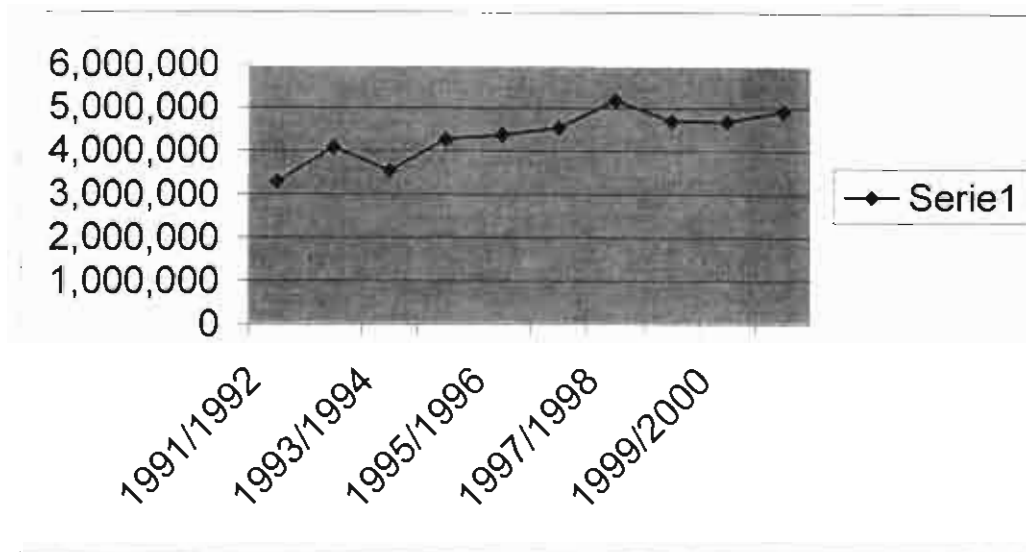
En el momento de las negociaciones, al parecer, los representantes de ambos países calcularon mal los excedentes futuros de la industria azucarera mexicana. Los negociadores del país pensaron que por sus propias condiciones la industria alcanzaría apenas un excedente de 100 mil toneladas en los años siguientes. Para los norteamericanos, el hecho de que México importara fructuosa significaba un panorama futuro de excedentes que no rebasarían las 575 mil toneladas. En consecuencia no sería necesario abrir las fronteras al azúcar mexicana y sólo 100 mil toneladas de su producción requerirían acceder de manera preferencial a ese mercado, tal como quedó establecido en las cartas

---

empresa "Coca Cola" en México.

paralelas firmadas por Michael Kantor y Serra Puche. Sin embargo, dicho excedente fue de 600 mil toneladas entre 1997 y 1998, en razón del incremento en las zafas de los últimos años (véase la gráfica 4)<sup>69</sup>.

Gráfica 4. Producción de azúcar 1991-2000  
(toneladas)



Fuente: Comité de la Agroindustria Azucarera, 2002.

La gráfica anterior permite observar que entre 1994 y 2001 se ha dado un incremento permanente en la producción azucarera de México, aún con la

<sup>69</sup> (García (1998) menciona que la prolongación del periodo de sequía en varias regiones del país permitió extender la cosecha por más tiempo, dando origen a este nivel de producción excepcional. Con esta característica de excepcional, el mismo investigador recomienda manejar los pronósticos de producción con bastante cuidado. Plantea, con base en la producción de azúcar obtenida en México entre 1994 y el 2000, dos posibles escenarios para el año 2008: respecto al primero, indica que en el año 2000 se ha llegado al punto máximo de expansión de la producción; y el segundo es que difícilmente se puede mantener ese nivel, por lo tanto, México habrá de producir "...aproximadamente 350 mil toneladas de otros edulcorantes además de importar 250 mil toneladas de JMAF". Es importante tomar en cuenta esta opinión en cuanto a la comprensión de este problema.



disminución en la zafra 98-99 después de llegar a su cifra record de 5 millones 174 mil 27 de toneladas en la de 97-98. Este desarrollo, enfrentado a las cuotas de importación establecidas por los Estados Unidos generó más problemas de financiamiento a la operación de los ingenios y de tipo laboral que condujo a una fuerte crisis de la industria azucarera mexicana, no objeto de esta investigación,.

En concreto, los Estados Unidos no están dispuestos a recibir mayor volumen de azúcar sin una acción recíproca por parte de México, lo que pondría en peligro la industria de este último. Se afirma en el Senado estadounidense que la industria mexicana del azúcar está en jake mate: si abre la frontera a la fructuosa norteamericana puede aplazar por un año o dos lo quiebra de la industria nacional. Si no logra el acceso la industria quebrará por el endeudamiento en que se encuentra<sup>70</sup>.

Para el Senado estadounidense, las autoridades de la SECOFI actúan de manera infantil al pretender desconocer la validez de las cartas paralelas de las que dicen “...*sólo están rubricadas; pero no firmadas*”, en el sentido que sólo son borradores y no documentos oficiales con validez plena (Capitol Hill, 2000).

México solicitó el 12 de marzo de 1998 establecer consultas formales a la luz del capítulo 20 del TLCAN para clarificar el acuerdo paralelo sobre el azúcar y facilitar el incremento a las cuotas para el año 2000, en apariencia sin resultados positivos para México y en el que hasta noviembre del 2001 no había sido

---

<sup>70</sup> Esta opinión en el Senado Norteamericano tiene punto de partida en el comportamiento de la industria azucarera desde principios de la década de los 90. Para José Luis Valdés (2000:273): “Debido a la zafra 1991-1992 y a las malas condiciones climáticas, la comprometida situación financiera de los ingenios dificultó la realización de reparaciones de fábrica y el otorgamiento de créditos para cultivar y fertilizar en forma oportuna y suficiente. Se provocó una caída de la producción que agravó la situación y puso en duda la

integrado el panel (ECLAC, 1999). Por otro lado, el panel establecido en el marco del capítulo 19 en agosto del 2001 reconoce lo novedoso de los procedimientos paralelos ante la OMC y el TLCAN, donde el segundo panel “adoptó algunas de las resoluciones del Grupo Especial de la OMC”.

La respuesta de México es que ese panel carece de competencia cuando ya existe una primera decisión de la OMC. Sin embargo, el Panel del TLCAN resuelve que: la Secretaría de Economía tiene competencia para iniciar la investigación; que es correcta la identificación que hace del producto como objeto para iniciarla; que el inicio de la misma y los procedimientos utilizados son los adecuados. Por otro lado, encuentra que la SECOFI no demuestra que las importaciones de fructuosa amenacen la industria azucarera. Tampoco que halla cumplió con los estándares requeridos por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT), el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo Antidumping) y por el Derecho interno mexicano para dictar la medida proteccionista. El Panel otorga a la Secretaría de Economía 90 días para revocar las cuotas compensatorias o para completar un nuevo procedimiento que determine su justificación y sea compatible con la decisión que hoy hace pública. Más adelante en febrero del 2002, debido a lo copioso de la información presentada por las partes, el panel concede una ampliación para emitir su resolución que vence el 14 de abril del 2002. Esto deja abierta la posibilidad de que las partes encuentren caminos alternativos para negociar este diferendo.

---

viabilidad económica de numerosos ingenios. Incluso, las autoridades hacendarias y de comercio plantearon

En respuesta a esta acción emprendida por México los productores estadounidenses solicitaron el establecimiento de paneles en la OMC.

Esta controversia es mucho más complicada que lo que se presenta a la opinión pública, pero también lo es en cuanto a los que ha sido estudiado y dictaminado por los paneles de la OMC y del TLCAN. Ambas instancias se refieren sólo a uno de los componentes del diferendo: la *imposición mexicana de aranceles a las importaciones de la fructuosa estadounidense*. Para México es un problema altamente complejo. El cuadro 11 permite ver en detalle la importancia del azúcar y la poca significación de la fructuosa en el desarrollo nacional. El impacto del primer producto en 15 entidades federativas y el segundo sólo en dos. El impacto elevado del azúcar en la industria y limitado de la fructuosa. Las diferencias importantes de la inversión en favor del azúcar. La presencia del azúcar y la ausencia de la fructuosa en las exportaciones mexicanas. Todo ello en su efecto social.

Cuadro 11. El azúcar y la fructuosa en México.

Concepto de contraste	<i>Industria Azúcar</i>	<i>Fructuosa</i>
<b>Antecedentes</b>		
Antigüedad en el país	Más de 500 años	5 años
Polos de desarrollo	15 entidades federativas	2 entidades federativas
<b>Índices industriales</b>		
Número de factorías	60	2
Capacidad de producción	5.3 millones de toneladas	700,000 toneladas
Producción (último ciclo)	4.9 millones de toneladas	350,000 toneladas

la necesidad de cerrar más de veinte ingenios.”

**Continuación cuadro 11**

Importación (último ciclo)	0.0	285,000 toneladas
Superficie cultivada	745 hectáreas	Cero hectáreas
Empleos directos	427,000	700
Obreros	36,000	
Administrativos	2,000	
Productores de caña	160,000	
Jomaleros	121,000	
Cortadores	69,000	
Transportistas	28,000	
Jubilados	11,000	
Dependientes económicos	2.5 millones	5,500
Índices financieros		
Empresarios inversionistas	Nacionales	Extranjeros
Monto de la inversión	2 mil millones de dólares	400 millones de dólares
Importaciones (en los últimos seis años)		
De E. U.	Cero toneladas	2.1 millones de dólares
De otros países	Cero toneladas	Cero toneladas
Exportaciones (en los últimos seis años)		
A E. U.	221 mil toneladas	Cero toneladas
Al mercado mundial	3.6 millones de toneladas	Cero toneladas
Pérdidas por exportar al mercado mundial en lugar del mercado americano	De 70 a 80 millones de dólares	Ninguna

Fuente: El Financiero 25-02-02:16

**Nuevas estrategias.**

Durante la vigencia de esta controversia México ha intentado obtener de la parte estadounidense un trato preferencial sin alcanzar su objetivo. Ante esta limitación

y tomando en cuenta que productores estadounidenses como las empresas Cargill, Arancia y Almex, se han establecido en México para producir fructuosa con maíz importado de los Estados Unidos, el Congreso mexicano busca salvar la situación mediante la aplicación de mayores gravámenes a los refrescos endulzados con fructuosa y estimular el consumo de azúcar en la industria de los refrescos embotellados. El *impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)* para productos que usan fructuosa quedó establecido a partir del 1º. de enero del 2002 en 20%, y en cero para productos que usan azúcar (D.O. 01-01-02)

Dicha medida parecía no tener repercusiones en el corto plazo al interior del país. La empresa Coca Cola informó no tener problemas con esta disposición y por lo tanto descarta la posibilidad de acudir al recurso de amparo (El Economista, 02-01-12). Pero no es así en la relación comercial con los Estados Unidos. El representante de ese país en México considera que esa decisión complica el arreglo de la controversia. Para los Estados Unidos *"La acción del Congreso mexicano rechaza la buena fe de Estados Unidos del mes pasado al posponer la petición de represalia contra México por rehusarse a cumplir un fallo de la OMC sobre derechos compensatorios en la fructuosa"* (El Economista, 02-01-12).

No obstante lo anterior en febrero del 2002 esta medida comienza a generar conflicto del Congreso con el Ejecutivo Federal, incluso con los representantes de su mismo partido, cuando su Secretario de Economía, en actitud que la prensa define como obsequiosa, manifiesta a las autoridades estadounidenses que se analizará la forma de no aplicar el impuesto de 20 % a la fructuosa, con el ánimo de mantener las relaciones cordiales entre los dos gobiernos. Carlos Blackaller Ayala, presidente de la Unión Nacional de Cañeros,

explica que los beneficios que obtienen los productores de fructuosa son enormes como resultado que los precios de este edulcorante están referenciados con el azúcar. El azúcar refinada se cotiza en alrededor de 550 dólares y la fructuosa en aproximadamente 480 (El Financiero, 02-02-19:14).

El Congreso invita al Secretario de Economía Ernesto Derbez, a reunirse para aclarar su ofrecimiento a funcionarios estadounidenses sobre derogar el impuesto establecido al consumo de alta fructuosa, facultad exclusiva del Poder Legislativo (El Financiero, 02-02-21:11)

Por su parte la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica (CNIAA) se expresa en favor de mantener vigente ese impuesto como elemento de negociación para que los Estados Unidos abran sus fronteras a los excedentes de azúcar como se establece en el TCLAN. La negativa de apertura del país del norte crea problemas en zonas rurales de 15 entidades federativas de manera directa pero su impacto es nacional. Esa Cámara considera que es un acto de injusticia estadounidense importar anualmente más de un millón de toneladas de azúcar de países con los que ese país no tiene acuerdos de libre comercio y restringir las importaciones de México a 120 mil toneladas (El Financiero, 02-02-19:11). Incluso algunos congresistas y senadores estadounidenses muestran extrañeza de que el presidente Fox tenga atribuciones tan amplias como modificar unilateralmente una ley aprobada por el legislativo. Consultores especializados en el tema del azúcar ven esa ley como la más importante surgida en este renglón en los últimos siete años, la que podría ser utilizada como instrumento de negociación para la apertura del mercado estadounidense de este producto (El Financiero, 22-02-02).

El 15 de abril del 2002, el panel del capítulo 19 del TLCAN dictaminó que México no ha podido demostrar el daño que las importaciones de fructuosa causan a la industria nacional del azúcar en México, por lo tanto, deberá eliminar las cuotas establecidas a las importaciones del primer producto a más tardar en 30 días. Como respuesta a este dictamen, los representantes de la CNIAA anuncian que recurrirán a la impugnación extraordinaria. Este recurso no ha sido ejercido por México en ningún caso, por lo tanto, es de esperarse que no será un camino llano y sin tropiezos para las partes<sup>71</sup>.

Por el momento hasta aquí la situación de esta controversia, pero quedan varias preguntas por responder: ¿por qué los Estados Unidos y México han seguido caminos diferentes en la búsqueda de solución?: Estados Unidos consultas y panel en la OMC y México consultas y panel en el TLCAN. Por primera vez, se dan procedimientos paralelos en materia de controversias, lo que contraviene las disposiciones del capítulo 20. Concretamente el artículo 2005. *solución de controversias conforme al GATT dice*<sup>72</sup>:

*"1. Excepto en lo dispuesto en los párrafos 2,3 y 4, las controversias que surjan con relación a lo dispuesto en el presente tratado y en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, en los*

<sup>71</sup> Esta posibilidad se analiza bajo el subtítulo "Disposiciones del TLCAN sobre solución de controversias" en esta misma investigación.

<sup>72</sup> México decretó la imposición de un sistema de cuotas a las importaciones de fructuosa de 148 mil toneladas anuales ante la negativa estadounidense de permitir el ingreso del excedente azucarero. Existe la idea entre algunos especialistas que México puede acudir ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya para denunciar que los Estados Unidos se niegan a permitir las exportaciones de excedente de azúcar y el establecimiento del panel, bajo el capítulo 20 del TLCAN, que México a ha solicitado desde agosto del 2000 (El Financiero, 02-04-24).

*convenios negociados de conformidad con el mismo, o en cualquier otro acuerdo sucesor (GATT), podrán resolverse en uno o en otro foro, a elección de la Parte reclamante”.*

El desenvolvimiento de esta controversia permite anticipar que se le dará una solución transitoria con base en un acuerdo de suspensión como aconteció en el caso del tomate. Este supuesto tiene como fundamento algunas declaraciones de las autoridades de comercio mexicanas en ese sentido y el desarrollo de los conflictos sobre las exportaciones de: utensilios de cocina de acero porcelanizado y de tubería de acero circular sin costura que se verán a continuación.



## **CAPITULO SEIS**

### Utensilios de cocina de acero porcelanizado.

El 2 de diciembre de 1986 –siete años previos a la entrada en vigor del TLCAN-, a petición de la empresa General Housewares Corporation (“GHC”), el Departamento de Comercio de los Estados Unidos (DOC), decidió la imposición de cuotas antidumping a las empresas mexicanas Cinsa, S. A. y Acero Porcelanizado, S. A. de C. V. (Apsa), exportadoras de utensilios de cocina porcelanizado (teteras sin dispositivos eléctricos) al mercado estadounidense.

Para determinar dicha imposición el DOC realizó la revisión administrativa del caso, analizando las importaciones de Cinsa y Apsa a los Estados Unidos del 1º de diciembre de 1990 al 30 de noviembre de 1991. Para este objetivo aplicó la fórmula denominada la mejor información disponible (MID). Como resultado de dicha investigación el DOC estimó un 45.59 % de dumping. Después de la comunicación de resultados Cinsa se inconformó al considerar que la fórmula de medición no había sido la adecuada<sup>73</sup>. Esa empresa proporcionó la metodología de “Ajuste Propuesto de Depreciación” para que el Departamento pudiera generar

---

<sup>73</sup> La forma de calcular el dumping es tomando como base el precio del producto en el mercado del país exportador. En el caso de no ser representativo, se utiliza el precio de exportación a un país tercero o se reconstruye el precio sobre la base de los costos de producción y un margen de beneficio. En el caso de no existir las condiciones necesarias para realizar esto, la investigación se basará en la mejor información disponible. Esta es una forma de obligar a las empresas investigadas a cooperar y a entregar toda la

las cantidades exactas para el costo de depreciación de Cinsa. El resultado de esta nueva revisión, comunicado un año después de entrada en ejercicio el TLCAN, el 9 de enero de 1995, el DOC impuso márgenes de dumping del 27.96 %, casi un 39 % menos que el primer dictamen.

El 13 de enero de 1995, Cinsa notificó a Departamento de Comercio que los resultados finales aún tenían un error de cómputo que el DOC corrigió derivando en un ajuste al 13.35 % sobre las exportaciones de Cinsa.

Con todo y la corrección realizada por el DOC, tanto Cinsa como GHC decidieron acudir a al panel del capítulo 19 del TLCAN, bajo el argumento de existían errores metodológicos en la decisión del DOC.

Para la empresa GHC: era inaceptable el abandono de la MID, pues reducía de manera significativa el daño que inicialmente se suponía y por considerar que el daño se reducía aún más con la corrección del error de cómputo.

La inconformidad de Cinsa, era porque el DOC: *a)* no consideró la depreciación histórica en los activos de Cinsa, (en lugar de ello los revaluaba), *b)* en lugar de restar los costos de reparto de utilidades a los empleados como un costo laboral fueron sumados a las ganancias, *c)* no restó a las ventas los costos de flete terrestre interior de pre-venta, *d)* como base para estimar el valor en el mercado extranjero utilizó la metodología de mercancía similar en lugar de valor reconstruido ("VR"), y *e)* no consideró la totalidad de los impuestos al valor

---

información disponible, que fue lo que realmente aconteció con Cinsa. Para mayor detalle se puede consultar a Gutiérrez Solsona (1998).

agregado mexicanos que fueron reducidos o no recolectados en productos exportados.

Con base en tales antecedentes, Cinsa solicitó al panel que el caso fuera devuelto al DOC para la aplicación administrativa adecuada de una metodología de impuesto-neutral.

El Panel Binacional, en su responsabilidad de verificar que la resolución antidumping impugnada fue realizada de acuerdo con las leyes del país importador, consideró que las decisiones del DOC habían sido las adecuadas, pero ameritaba que ese Departamento ajustara su dictamen respecto a los impuestos al valor agregado rebajados o sin recolectar. Instruyó al DOC para que aplicara una metodología de impuesto-neutral, y presentara al Panel los resultados 45 días a partir de la fecha de esta decisión (a principios de junio de 1996). Diez años después de haberse iniciado el caso.

Algo que llama la atención en el expediente es que esa decisión del panel del 30 de abril de 1996 tiene un anexo denominado: Opinión Concurrente Acerca de la Inclusión del Reparto de Utilidades en el Cálculo de los Costos de Producción y del Valor Reconstruido. Los panelistas concurrentes encontraron justificado el argumento de Cinsa de no incluir los gastos por reparto de utilidades en el costo de producción (CDP). Sin embargo, como no existió mayor defensa de este punto de vista, no fue un aspecto que se demandara corregir al DOC<sup>74</sup>.

El argumento al que remite este punto de la controversia es: si existe pago de utilidades es porque existen ganancias, entonces las empresas podrían

estarlas obteniendo de un comercio desleal. Sin embargo, los panelistas sostienen que el reparto de utilidades difiere de los costos de producción de materiales, fabricación, gastos generales y empaque porque se incurre en estos costos al margen de que la empresa trabaje sobre una pérdida general. Dicen los panelistas: “La compañía seguirá realizando estos pagos aún cuando trabaje sobre una pérdida general, siempre y cuando pueda recuperar sus costos variables”.

El expediente del caso indica que fue apelado por productores mexicanos, y la revisión del panel suspendida automáticamente por el peticionario.

¿Cuáles son las razones por las que Cinsa solicitó esa suspensión?. Podrían seguirse dos hipótesis de trabajo: *a)* no cualquier empresa puede sostener la administración de una controversia durante diez años. *b)* pudo haberse firmado un acuerdo de suspensión entre GHC y Cinsa<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Esta falta de atención en ese aspecto de la controversia puede ser resultado de la inexperiencia de las empresas.

<sup>75</sup> Gutiérrez Solsona (1998) menciona que tanto en EE.UU. como en la U.E. una investigación antidumping puede ser suspendida por dos razones:

- Porque el peticionario retire su petición antidumping, bien porque considera que el apoyo que va a conseguir no es suficiente o porque los costes legales resultan muy altos.

- Porque se llega a un acuerdo entre empresas domésticas y extranjeras, o entre los gobiernos. Normalmente se suelen pactar precios o restringir las importaciones, es decir se establecen acuerdos colusorios.

Agrega que muchos autores consideran “...que el verdadero objetivo de las empresas al presentar una petición antidumping es llegar a acuerdos colusorios. El que la petición tenga razón de ser o no, es irrelevante, lo que cuenta es la amenaza, que lleve a las empresas extranjeras a negociar. La U.S. Steel utilizó en su momento una técnica especialmente diseñada para conseguir este objetivo, consistía en inundar al Departamento de Comercio de peticiones antidumping, el cual viendo imposible atender todas las peticiones en los plazos establecidos, impulsaba la creación de acuerdos.”

## Tubería de acero sin costura.

El 30 de junio de 1994 la empresa estadounidense North Star presentó ante el Departamento de Comercio de su país una solicitud para imponer cuotas compensatorias a las exportaciones de tubería de acero sin costura realizadas por Tubos de Acero de México S. A. (TAMSA), empresa que desde su perspectiva vendía su producto en el mercado norteamericano por abajo de los precios de producción. El 20 de julio de 1994 el Departamento resolvió que la petición satisfacía los requisitos por lo que procedía formalmente el inicio de la investigación (Exp. USA 95-1904-04, CISE).

El 26 de agosto el Departamento de Comercio estadounidense dio inicio a la investigación mediante la emisión de un cuestionario para TAMSA para aclarar el margen de discriminación de precios. En estos documentos se solicita a TAMSA responder en dos emisiones, la primera el 9 de septiembre y "en su totalidad" a más tardar el 23 de septiembre de 1994, en caso contrario se procedería a su determinación con base en la mejor información disponible (MID).

TAMSA solicitó una recalendarización de los plazos la que le permitió entregar la primera parte de la información el 11 de octubre TAMSA y la segunda el 18 de noviembre.

Con base en la primera entrega el Departamento de Comercio decidió el 27 de septiembre de 1994, aplicar un cuestionario más sobre Costos asociados con otros procesos de operación en los Estados Unidos que debía ser respondido a más tardar a las 5:00 p.m. del 27 de octubre de 1994.

Sin ceder en su actitud de apremio constante, la autoridad comercial estadounidense solicitó el 3 de octubre de 1994, más información sobre temas particulares como: viabilidad en el mercado interno, extensión del periodo de investigación y ventas a terceros países la que fue proporcionada por TAMSA el 4 de octubre, el 7 de octubre, el 17 de octubre, el 31 de octubre de 1994 y el 4 de enero de 1995.

Entre el 20 de octubre y 7 de diciembre de 1994, el DOC emitió varios documentos llamados "cuestionarios de deficiencia" en los que se cuestionaban las respuestas de TAMSA y a los que se les imponían plazos perentorios de respuesta como "...las cinco de la tarde del día 3 de noviembre de 1994". "... las cinco de la tarde del día 21 de diciembre de 1994". "...las cinco de la tarde del miércoles 25 de enero de 1995."

Entre el 3 de febrero de 1995 y el 10 de febrero de 1995, el Departamento aplicó otros cuestionarios de deficiencia respecto a la respuesta de TAMSA a los plazos perentorios como "... las cinco de la tarde del 3 de marzo de 1995" a los que TAMSA accedió.

El mismo organismo verificó los costos en la planta de TAMSA del 13 al 18 de marzo 1995, y del 10 al 12 de abril y del 18 al 20 del mismo mes, realizó la misma acción en las instalaciones de Texas Pipe Threaders ( "TPT"), empresa subsidiaria de TAMSA en Houston, Texas.

El 19 de mayo el Departamento de Comercio llevó a cabo una audiencia pública con la participación de las partes del conflicto quienes previamente habían manifestado lo por escrito lo que a su derecho convino.

Al final de todas estas acciones, el 28 de junio de 1995 la International Trade Administration del DOC, emite una resolución definitiva en la que considera que las exportaciones de tubería de acero de TAMSA se realizan por abajo de los costos reales. El periodo estudiado fue del 1º. de enero de 1994 al 30 de junio del mismo años (6 meses) con un margen final de discriminación de precios para TAMSA de 23.79%.

Ante esta realidad TAMSA demandó, el 25 de julio de 1995, la investigación bajo la normativa del Artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio, contra la parte quejosa North Star Steel Ohio, una filial de North Star Steel Company.

En la parte del estudio del panel del capítulo 19 referido a la Discusión y decisión, el panel reconoce su limitación a sólo verificar el procedimiento en la determinación final del Departamento de Comercio y señala de manera precisa que: "...no están autorizados para revisar los desafíos, hallazgos específicos o determinaciones que contiene el documento por lo que no se dirige expresamente a los "hallazgos" de TAMSA lo que está más allá de los alcances del panel y debe apegarse sólo a la revisión". Otro dato curioso que puede orientar sobre los motivos de TAMSA para interrumpir la acción ante el capítulo 19, es el hecho de que este panel, exhibe en el mismo apartado las limitaciones a su capacidad cuando menciona que la Suprema Corte [estadounidense] argumenta la "Doctrina constitucional denominada lo que no es discutible" (USA-95-1904-04).

Con la orientación impresa a esta controversia se obligó a TAMSA para que desistiera de su demanda de investigación. Este diferendo revela una vez más el ejercicio exitoso de los mecanismos no institucionales sobre los instrumentos del TLCAN y permite confirmar la hipótesis de esta investigación.



Al igual que el caso de las Cocinas de Acero, el expediente del caso indica (USA 95-1904-04, CISE) indica que fue apelado por productores mexicanos y la revisión del panel suspendida automáticamente por el peticionario. De la misma manera que en el conflicto anterior, podrían seguirse las mismas hipótesis: a) no cualquier empresa puede sostener la administración de una controversia durante diez años. b) pudo haberse firmado un acuerdo de suspensión entre GHC y Cinsa.

De los 6 diferendos estudiados, 5 forman parte de los 23 presentados por México ante el TLCAN (14 en el capítulo 19 y 9 en el capítulo 20) (Leycegui, 2000:561 y anexo 3), lo que en términos de promedio representan el 21.73 por ciento de no-éxito para los MSC institucionales, porcentaje que podría ser mayor si se contabilizan los casos que están en curso de investigación por los paneles.

## RESUMEN ANALÍTICO Y CONCLUSIONES

## **El eje de las controversias abordadas**

Aquí se expone el eje alrededor del cual es posible colocar en el mismo plano los casos abordados en esta investigación. Por ello, la parte esencial destaca el tratamiento no institucional de los diferendos comerciales al margen de los mecanismos pactados en el acuerdo vinculatorio. En este contexto se analiza su temporalidad, pertenencia e importancia dentro del sector económico respectivo.

### **Los diferendos comerciales y la solución no institucional.**

Los mecanismos de solución de controversias no institucionales se han objetivado en acuerdos de suspensión y decisiones de restricción voluntaria. Sin embargo, para el arribo a estas soluciones que aquí se consideran transitorias existe una serie de medidas administrativas, de negociación, y claramente políticas como el lobby.

### **Medidas administrativas**

El desarrollo de los conflictos se inicia mediante la aplicación de medidas administrativas de la parte que se considera afectada por las importaciones provenientes de la parte contraria. De los conflictos aquí analizados sólo los referidos a la tubería de acero sin costura, el azúcar y la fructuosa se iniciaron en el marco del TLCAN. El primero promovido por una medida antidumping impuesta

por la autoridad norteamericana a las exportaciones de México, pero se le da solución no institucional consistente en un acuerdo de restricción voluntaria dada las amenazas de utilizar otras medidas administrativas y de presión lo que representaría para los exportadores mexicanos altos costos de mantenimiento del conflicto. El segundo, si bien es cierto tiene una historia basada en la imposición de cuotas por parte de los Estados Unidos, el conflicto actual deriva de la renovación de dichas cuotas y el establecimiento de aranceles por parte de México, ambas medidas en contravención del mandato del TLCAN que dispone la apertura de los dos mercados, lo que revela la insuficiencia vinculatoria de este instrumento.

Como se menciona en el desarrollo de esta investigación, las controversias referentes al tomate, atún, transporte y cocinas, tienen una historia que rebasa la temporalidad del Tratado. Las medidas administrativas iniciales fueron en el caso del tomate cuotas, embalaje y tamaño. Respecto al atún, el embargo. En el caso del transporte su progresiva restricción a los camiones mexicanos en el territorio estadounidense. Y en el caso de las cocinas, la aceptación por parte del departamento de comercio estadounidense de nuevas demandas de aplicación de AD

### **Las negociaciones**

La característica fundamental de las negociaciones que se han dado en el desarrollo de los conflictos comerciales aquí tratados, es la forma extra-institucional que han adoptado así sea con representaciones gubernamentales

pero al margen de los mecanismos que establece el acuerdo vinculatorio. Es necesario decir que el nivel político en el que se dan dichas negociaciones, responde a la importancia del producto en el sector respectivo, al nivel organizativo de los directamente involucrados y a su influencia política.

Como consecuencia del ámbito paralelo al TLCAN, estas negociaciones asumen una gran variedad de formas y niveles<sup>76</sup>. Deben destacarse las que se han establecido en los casos del atún, del azúcar y la fructuosa, del tomate, y del transporte, en las que han intervenido las instancias de mayor nivel de decisión política de los poderes ejecutivo y legislativo de los dos países así como organizaciones no gubernamentales. En cambio, en las controversias sobre cocinas y tubería, sus propias dimensiones han determinado que las negociaciones se realicen entre pares.

### **El lobby**

El Lobby es una práctica tradicional propia del ámbito legislativo norteamericano para influir en modificaciones legales que favorezcan los intereses de los afectados. De los casos aquí tratados sólo en el del atún se ha incursionado en esta práctica por las dimensiones de carácter político y económico que enmarcan este diferendo. En su origen, es una decisión extra-comercial derivada de la legislación sobre mamíferos marinos y la consecuente imposición del embargo que generó en los productores mexicanos la necesidad de tomar la vía de la

negociación política para influir en la modificación de esa Ley en el Congreso estadounidense. El propósito ha sido eliminar los obstáculos para el acceso del producto al mercado de ese país libre de cualquier acto administrativo.

Esta estrategia deriva de la incapacidad del capítulo 20 para atender casos como estos, en la medida que su redacción le obliga a mantener lejanía de aquellos en los que la parte demandada argumenta preocupación por preservar la vida de especies en peligro de extinción. Además, niega la posibilidad de que el demandante pueda demostrar que el verdadero sustento de la controversia es el proteccionismo comercial. En este caso, México ha tenido que buscar caminos alternos que hasta julio del 2002 no habían mostrado mayor capacidad de solución.

### **Temporalidad**

El primer elemento que se identifica en estas controversias es su acusado retraso en la solución. Los casos revisados promedian 18 años de antigüedad (desde la fecha de inicio al año 2002, véase el cuadro 11). Debe mencionarse que estas controversias se originan en el contexto de un claro neo proteccionismo norteamericano. Aunque esto último deriva de una actividad eminentemente comercial, en el caso del embargo atunero trasciende esa frontera y se ubica en su origen como un problema de soberanía nacional como se menciona en el capítulo tercero. Cuatro de los seis casos estudiados (exportaciones de tomate, embargo atunero, transporte de carga y utensilios de cocina de acero

---

<sup>76</sup> Las formas van de reuniones de presidentes, Interparlamentarias, binacionales, de las cámaras de

porcelanizado) rebasan los años de vigencia del TLCAN y sólo dos de ellos (fructuosa y azúcar y tubería de acero sin costura) coinciden en el año de su puesta en vigor.

Todos inician durante este periodo, con excepción de los primeros conflictos. El del tomate en 1968 (mediante la imposición de leyes AD significativas) y el del atún en 1980 (a través del primer embargo). Nótese que los primeros cuatro casos del cuadro 11 estaban vigentes cuando nuestro país se incorpora al GATT lo que supondría su solución en ese marco, sin embargo, se siguieron caminos no institucionales.

#### **Importancia dentro del sector económico**

De los seis casos tratados, dos pertenecen al sector primario de la economía (el tomate y el atún), tres al sector secundario (el azúcar y la fructuosa, utensilios de cocina de acero procelanizado y tubería de acero sin costura) y uno al sector terciario (transporte de carga). Los pertenecientes al sector primario son casos relevantes por tres razones: primero por el impacto que tiene cada uno en las relaciones comerciales con los Estados Unidos, segundo, por su relación con el sector industrial y tercero, por su dimensión política.

En cuanto a su impacto, el caso del tomate tiene como trasfondo las ventajas comparativas resultantes de las condiciones climáticas y competitivas, consecuencia de una elevada tecnología de producción y comercialización de los productores mexicanos, especialmente de los estados de Sinaloa y Baja

---

industriales y epistolar, entre otras.

California. Esto deriva en una gran aceptación del producto mexicano por los consumidores estadounidenses entre los que debe incluirse el creciente número de emigrados mexicanos. La importancia del atún también está relacionada con las ventajas comparativas como ya se mencionó en el capítulo respectivo y en igualdad de circunstancias en relación con las ventajas competitivas porque el nivel tecnológico en cuanto a la captura en México y los Estados Unidos es semejante.

Las controversias comerciales que enfrentan estos productos repercuten en varias ramas de la economía por los nexos que guardan con diversos eslabones de la cadena productiva. Esto se explica porque no pueden desvincularse los problemas que surgen en su comercialización con los niveles de inversión, empleo e infraestructura en otras actividades económicas directamente relacionadas. Así, en el caso del embargo atunero se ve afectado el desempeño de la captura, la infraestructura, el transporte y la industria del enlatado. En cuanto al tomate, el efecto se hace sentir en la inversión y en el transporte.

Ambos diferendos, el del tomate y el del embargo atunero, en sus etapas de crisis han rebasado el marco puramente comercial para ubicarse en el terreno político. Han sido el centro de una polémica amplia en los congresos de ambos países y su interlocución con sectores de la sociedad civil, especialmente en el caso del atún con grupos ambientalistas de los Estados Unidos y en México con expresiones políticas que reivindican como un valor más importante el de la soberanía que el de las relaciones comerciales.

De los productos mencionados dentro del sector secundario destaca el azúcar que comparte con los arriba citados las ventajas que le dan las condiciones



climáticas más generalizadas en México que en los Estados Unidos. En este último país se circunscriben al área de Florida, lo que hace depender su demanda interna de la importación de este producto de varios países a los cuales se asignan cuotas para regular el abasto interno. En el caso de este producto, también existe una estrecha relación con otras ramas productivas y por lo tanto, la extensión de los problemas comerciales a otros ámbitos económicos. Un hecho revelador de esto último es la actual crisis que enfrenta la industria azucarera mexicana en la que hay implicaciones directas con pequeños y medianos productores de caña de azúcar y con instituciones bancarias. Este caso también tiene implicaciones políticas dada la diversidad de los sectores sociales afectados por la imposición de cuotas de azúcar por parte del gobierno de los Estados Unidos. Las exportaciones de utensilios de cocina de acero porcelanizado y de tubería circular sin costura carecen de importancia significativa dentro de su rama. Aquí se destacan porque en el contexto jurídico tienen las mismas dimensiones que los otros casos en cuanto a la forma de solución.

La única controversia del sector terciario significativo que aborda la presente investigación es el transporte de carga. El origen del conflicto difiere de los casos anteriores desde el punto de vista de la lógica del mercado. En este caso las ventajas competitivas favorecen a los transportistas norteamericanos, sin embargo, ellos son el principal obstáculo para el acceso de los transportes mexicanos al territorio y mercado estadounidenses. Esta posición resultaría incomprensible si se omite el ingrediente de los salarios en la composición de los costos, que en este caso favorecen a la parte mexicana. Es evidente el temor de los sindicatos de transportistas estadounidenses a la competencia laboral al

enunciar de manera constante que los salarios que se cubren a los conductores mexicanos guardan una gran distancia de los salarios que perciben los conductores estadounidenses. Esta situación revierte las ventajas competitivas a favor de los Estados Unidos y se convierte en el punto nodal de la oposición de los transportistas de ese país. Este argumento es reforzado por las autoridades de los Estados Unidos al expresar que la presencia de transportistas mexicanos en su país representa riesgos para la seguridad en sus carreteras. Es el sentido de la enmienda Murray a que se hace referencia en el capítulo 4.

Esta controversia también tiene amplias repercusiones en otros sectores y ramas productivas como ya se mencionó en el caso del tomate, en el que los productores de Florida promovieron el apoyo al bloqueo del transporte para restringir el acceso del producto mexicano. Por otra parte, sólo uno de los casos que aborda este trabajo ha sido llevado exclusivamente al capítulo 20 (*transporte*).

**Cuadro 12. Denominador común de las controversias**

<i>Controversia</i>	<i>Inicio</i>	<i>Años de Crisis</i>	<i>1994 TLCAN</i>	<i>¿Fin?</i>	<i>Estado</i>
(a) Exportaciones de tomate.	1968	1968-1996	↓	1996	Se firmó un acuerdo de suspensión.
(b) Embargo atunero.	1980	80-86-1990-2002		2002	No tiene viabilidad de solución en el TLCAN
(c) Transporte de carga.	1982	1994-2002		2001	Es probable que tome el camino de (a).
(e) Utensilios de Cocina de Acero Porcelanizado.	1986	1996		1996	Hubo desistimiento del demandante.
(d) Fructuosa y Azúcar.	1994	2001-2002		2001	Es probable que tome el camino de (a).
(f) Tubería de Acero sin Costura	1994	1997		1997	Hubo desistimiento del demandante.

## Conclusiones

Estas controversias, como ya se expuso, tienen la particularidad de reflejar el trasfondo político en el que una de las partes representa el mayor obstáculo para la solución jurídica, sobreponiéndose a la decisión de los mecanismos institucionales. A esto responde que en varias se hayan aplicado acuerdos colusorios que parten de un principio de negociación no jurídica para la solución de conflictos. Los acuerdos mencionados se han aplicado a productos muy sensibles dentro de las relaciones comerciales de México con los Estados Unidos: el tomate mediante acuerdos de suspensión y el atún con restricción voluntaria. Lo anterior pone en perspectiva soluciones parciales, inequitativas y no permanentes, donde la norma ha sido la circularidad del conflicto.

Se presume la parcialidad en la medida que permiten la confabulación de productores, separándolos de la totalidad para brindar protección a una de las partes. La controversia sobre el tomate facilita observar la forma en que los beneficios obtenidos por los productores de Sinaloa mediante el acuerdo de suspensión de 1996, no correspondieron con los que tal medida propiciaba para los productores de Florida y seguro no lo serán de firmarse el nuevo acuerdo de suspensión a fines del 2002. Más aún, este tipo de acuerdos restringe el flujo de productos de áreas específicas y permite que otras lo realicen con relativa libertad favoreciendo el comercio desleal entre productores de una de las partes. En el caso del tomate el acuerdo restringe el producto sinaloense y permite el libre flujo del producto de otras entidades federativas.

Se manifiestan inequitativos, porque parten de una exigencia absoluta a sus disposiciones sin prever elementos correctivos que faciliten poner en balance los beneficios para las partes y de esa manera preservar su vigencia, como se observa en el acuerdo de restricción voluntaria de 1986 que restringió las exportaciones de atún pero no la aplicación de otras medidas administrativas que derivarían en la etapa actual del embargo sustentado en una preocupación ambiental. Esta característica se confirma en el acuerdo de suspensión entre tomateros de Florida y Sinaloa que permitió la caída de las exportaciones en el periodo 1996-2001.

Por su naturaleza misma las medidas que tienden a la circularidad son de tipo político porque no atienden a la esencia de las transacciones comerciales entre los países. Por lo tanto, desvirtúan los conflictos propios del comercio e imponen la voluntad de una de las partes. Dicha voluntad en ocasiones se oculta bajo el marco de intereses generales. Ubicados artificialmente en esta perspectiva escapan a cualquier solución prevista en el marco comercial y a veces político.

Esto ha acontecido en el caso del atún donde se revelan las limitaciones de los mecanismos de solución de controversias del TLCAN y la naturaleza de los mecanismos de solución política, que en este caso, no han producido resultados positivos (al menos durante los últimos 11 años). También es el caso del transporte carretero fincado sobre la seguridad en las carreteras. Donde a pesar de una decisión del panel del TLCAN, la solución hasta ahora alcanzada es una disposición administrativa del gobierno de los Estados Unidos, consecuencia de negociaciones de primer nivel entre los dos países a las que se opone radicalmente el Sindicato de transportistas de ese país. Todo permite predecir que

esta relación no podrá mantenerse por mucho tiempo sin que aparezcan nuevas medidas de protección para ese sector mediante mecanismos de negociación política. La información disponible hasta agosto del 2002 sugiere que el diferendo de la fructuosa y el azúcar seguirá la misma línea de solución política.

Esta realidad exige enfrentar dichos instrumentos y fortalecer los MSC del TLCAN. Para ello es indispensable establecer una visión de conjunto de algunas estrategias ya empleadas por México: que la firma de un acuerdo de suspensión de investigación de dumping obligue por igual a todos los productores nacionales del mismo bien o producto para evitar la competencia desleal entre ellos. Procurar que los productores estadounidenses interesados en la importación de un producto o bien, promuevan en las instancias correspondientes la eliminación de las barreras comerciales. Favorecer el establecimiento en el país de impuestos diferenciados que induzcan el consumo de productos sensibles. En este último caso se observaría de manera precisa el respeto al trato nacional exigido por el Tratado.

Al mismo tiempo, es necesario trabajar sobre aspectos puntuales marcados por el mismo Tratado, por ejemplo, el capítulo 19 establece en su artículo 1907 un sistema de *consultas*, anuales o cuando así lo amerite el desarrollo de las relaciones comerciales, para recomendar soluciones a los problemas que se presenten en relación con la aplicación de leyes antidumping y derechos compensatorios. La ausencia de información sobre este tema sugiere que los representantes gubernamentales carecen de conocimiento sobre la problemática aquí estudiada.

Otra de las alternativas sería sustituir las AD por políticas de competencia y salvaguardas. En el primer caso se lograría la defensa de los productores de acciones de comercio desleal y en el segundo, también la protección a los productores, pero del comercio legítimo<sup>77</sup>. Se debe tener en cuenta que esta transición requiere de mecanismos supranacionales que no considera el TLCAN. Además una entidad que administre estos mecanismos. Otro es que, para estas propuestas deben haberse concluido los calendarios de desgravación arancelaria<sup>78</sup>.

Por otro lado, como lo muestra el caso del azúcar, es necesario preservar el carácter excluyente del numeral 1 del capítulo 20 para que las controversias sólo sean vistas -a elección de la parte reclamante-, en el marco del TLCAN o de la OMC. También revisar la redacción del numeral 4 del mismo artículo para evitar la evasión del capítulo 20 bajo el argumento de especies en peligro de extinción cuando así conviene a una de las partes.

Cabe advertir que estas deficiencias podrían superponerse en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en la medida que las negociaciones de este mecanismo de integración continental revelan continuidad con el TLCAN, por lo que es necesario evitar la reedición de soluciones no institucionales.

Finalmente, en el contexto de la discusión teórica esta investigación sugiere, a partir de los casos estudiados, una revisión más profunda de la validez de los mecanismos institucionales en función de casos empíricos. Esto evitaría

---

<sup>77</sup> Esto lo aborda con mayor profundidad Prusa (1997), quien lo considera una conducta propia de los Estados Unidos.

crear falsas expectativas sobre ellos. El no pensar con esta orientación, daría pauta al surgimiento de nuevas controversias evasivas de los mecanismos del TLCAN.

---

<sup>78</sup> Existe un amplio debate en ese sentido. Smith (1997), considera que aún faltan por cumplirse los calendarios de desgravación arancelaria (México en el 2005), por lo que antes se debiera pensar en poner en práctica la aplicación de las AD como tratamiento común del TLCAN al dumping externo.

## **Bibliografía**



- Aguilar Alvarez, Guillermo Et al (1997). "El capítulo 19: revisión de resoluciones en materia de cuotas antidumping y compensatorias por paneles binacionales". En Beatriz Leycegui et al (Coordinadores) *Comercio a golpes, Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN*, México, ITAM.
- ALADI (2001). El proceso de integración regional durante 2000. Estudio 133.
- Belmontes, Ricardo (1994). "El Tratado de Libre Comercio en Materia Pesquera", Aparecido en *La Nueva Relación de México con América del norte, aspectos políticos, económicos y sociales*. Amaicalli editores, México.
- Bertrab, Herman Von (1996) *El redescubrimiento de América. Historia del TLC*. FCE.
- Bhagwati, Jagdish. (1994). *Obstáculos al comercio internacional*. Gernika, México.
- Burfisher Mary, Norman Terry y Schwats Reneé (2001). "NAFTA, Trade Disputes Resolution; What are the mechanism?". en Trade Liberalization Under NAFTA: Report Card on Agriculture. University of Guelph, Canada. (<http://www.itaiep.doc.gov.nafta/report96/htm>.)
- Capitol Hill (2000) "Conflictos Comerciales: El Conflicto Azucarero" Ensayos. Senado de los Estados Unidos.  
<http://www.geocities.com/CapitolHill/Senate/7345/ensayor/azucar.htm>
- Caudillo Cisneros Etelvina O. (1992). *La industria atunera mexicana*. Tesis para obtener el grado de licenciatura en sociología. Universidad Veracruzana, Xalapa, Ver.
- Comisión de Agricultura (2000). *¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura?. Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario*. Cámara de Diputados (LVII Legislatura), México.
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (ECLAC) (1999). "Barriers to Latin American and Caribbean Exports in the U. S. Market, 1998-1999. ONU
- De la Reza, Germán (1999). "Negociación y objetivos de la integración hemisférica" en De la Reza Germán y Conde H. Raúl (Coodinadores) *Nuevas Dimensiones de la Integración: del TLCAN al regionalismo abierto*. UAM Iztapalapa, México.
- Destler, I.M. (1995). *American Trade Policy*, Institut For International Economics. Nueva York.

- Dussel Peters, Enrique (2000) *El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el desempeño de la economía en México*. CEPAL, México. LC/MEX/L.431, junio 14.
- Fernández de Castro, Rafael e Ibarquén, Claudia (2000) "Las instituciones del TLCAN: una evaluación a cinco años", en Leycegui, Beatriz y Fernández de Castro (comps.) *¿Socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. ITAM, México.
- Fuentes, Carlos (1996). "México y Estados Unidos: en el umbral de un acuerdo atunero" en *Revista de Comercio Exterior* 7 del mes de julio.
- García Chávez, Luis R. (1998). *La industria de la fructuosa un impacto en la agroindustria azucarera mexicana*. UACH-CIESTAAM/CYTCAÑA
- García Falconi, (2000). *Manual de práctica procesal: El juicio colusorio*. Poder Judicial. Quito, Ecuador.
- García Moreno, Carlos y Hernández O. Cesar (1994). "Neoproteccionismo y los paneles como mecanismos de defensa contra las prácticas desleales". En Morales A. Eliécer y Dávila P. Consuelo (Coords.) *La nueva relación de México con América del Norte*.
- Gómez Cruz y Schwentesius, Rita (1993). *Las negociaciones del Sector Agropecuario de México en el TLC*. CIESTAAM Reporte de Investigación 14.
- González-Valades, Rodríguez (2000). *México ante el arbitraje comercial internacional*. Porrúa, México.
- Gutiérrez Solsona, Fernando (1998) "Medidas antidumping. Instrumento del neoproteccionismo". En Documentos de Trabajo, de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Madrid, Biblioteca Complutense.
- Hart, Michael. (1997) "The Evolution of Trade Remedies in NAFTA" en Hart, Michael, *Finding Middle Ground. Reforming the Antidumping Laws in North America*. Carleton University, Ottawa.
- Hoeckman M., Bernard y Mavrodís, Petros C. (1999) "WTO Dispute Settlement, Transparency and Surveillance". Banco Mundial. Noviembre 19.
- Horlick, Gary N. y Shea Eleanor C. (1997). "Alternativas a las leyes nacionales de antidumping y de cuotas compensatorias: su viabilidad o su conveniencia en el contexto del TLCAN". En Beatriz Leycegui et al (Comps.) *Comercio a golpes, Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN*, México, ITAM.
- Instituto Mexicano del Transporte (2001) *Manual estadístico del Sector Transporte*, SCT (1996)
- Iruetagoiena Quiroz, Amelia (2000). "La solución pacífica de los conflictos: esbozo de los métodos no litigiosos". En *Revista Jurídica de Aguascalientes* XI-No.16. Nueva Época.

- John A. Ragosta and John R. Magnus (1997). "Antidumping and Antitrust Reform in the TLCAN: Beyond Rhetoric and Mischief", en Hart Michael, *Finding Middle Ground: Reforming the antidumping Laws in North America*. Centre for Trade Policy and Law.
- Leycegui, Beatriz (2000) "Acordar para disentir: la solución de controversias bajo el TLCAN", en Leycegui, Beatriz y Fernández de Castro (comps.) *¿Socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. ITAM, México.
- Lowenfeld, Andreas E. (1991) *Resolución de disputas binacionales según los términos del Capítulo 19 del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos: una evaluación provisional*. COLMEX.
- Loyola Campos, Alicia (1996). "México-Estados Unidos: en el umbral de un acuerdo atunero". *Comercio Exterior*, No. 7, pp 523-530.
- Mancur, Olson (2001). *Poder y prosperidad: La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*. Siglo XXI de España Editores.
- Marín, Efrén (2000). "Mundialización y Regionalización ¿caras de la misma moneda?". En *Economía Informa*, Número 289, julio-agosto.
- Miranda, Jorge (1997). "Análisis económico de la forma en que México ha venido aplicando las leyes de prácticas desleales de comercio internacional de 1987 a 1995". En Beatriz Leycegui et al (Comps.) *Comercio a golpes, Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN*, México, ITAM.
- Pacheco Martínez, Filiberto (1998). *Derecho de la integración comercial*. Porrúa, México
- Prusa, Thomas J. (1997) "Panorama general del impacto de las leyes estadounidenses". En Beatriz Leycegui et al (Comps.) *Comercio a golpes, Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN*, México, ITAM.
- Rich, Patricia (1997). *Tres años. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), tres años después de entrar en vigencia*, CEPAL.
- Robson, William, Et al (1997). "Características del Problema. Panorama general sobre controversias comerciales en América del Norte". En Beatriz Leycegui et al (Comps.) *Comercio a golpes, Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN*, México, ITAM.
- Schwanen, Daniel (1997). "Presionando al máximo: cuantificación del uso continuo de las leyes de prácticas desleales de comercio entre Canadá y Estados Unidos de América". En Beatriz Leycegui et al (Comps.) *Comercio a golpes, Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN*, México, ITAM.

- Schwentesius R., Rita y Gómez C. Manuel (1997) "Competitividad de las hortalizas mexicanas en el mercado estadounidense" *Revista de Comercio Exterior*. Diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2001) "El TLCAN y el sector agroalimentario de México" *Revista de Comercio Exterior*. Julio.
- SECOFI (1992). *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Tomo I. México
- \_\_\_\_\_ (1993). *Tratado de Libre Comercio en América del Norte*. Texto Oficial.
- Secretaría Permanente, SELA (1997) "Más equidad en el sistema de comercio mundial: la solución de controversias en la OMC" *Revista* julio – septiembre.
- SEMARNAP (1994). *Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Sector Pesquero de México*". Enero.
- \_\_\_\_\_ (1997). Anuario Estadístico.
- \_\_\_\_\_ (1997). Indicadores de la producción pesquera.
- Smith, Murray G. (1997) "The Evolution of Trade Remedies in NAFTA" en Hart, Michael, *Finding Middle Ground. Reforming the Antidumping Laws in North America*. Carleton University, Ottawa.
- Tavares de Araujo, José Et. Al (2001) "Antidumping en las Américas", *Revista de CEPAL*, Santiago de Chile, marzo.
- Valdés Ugalde, José Luis (2000). *Análisis de los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la economía mexicana. Una visión sectorial a cinco años de distancia*. Senado de la República. México.
- Vega Cánovas, Gustavo (1999). "Solución de controversias en el TLCAN". En De la Reza, Germán y Conde H. Raúl, *Nuevas dimensiones de la integración: del TLCAN al regionalismo hemisférico*. UAM, México.
- Zahniser, Steven y Link, John (2001) Agriculture and trade reports. "Effects of North American Free Trade Agreement on Agriculture and the Rural Economy." en *Trade Liberalization Under NAFTA: Report Card on Agriculture*. University of Guelph, Canadá. (<http://www.itaiep.doc.gov.nafta/report96/htm>.)

### Documentos:

- Canainpes (1997), XIV Asamblea General Ordinaria, enero 30, México D. F.
- SCT/IMT. (2001) Manual estadístico del transporte 2001.
- SEPESCA (1992) Al Servicio Nacional de Pesquerías de los Estados Unidos se informa de los avances en la protección de delfines (marzo 3)
- SICE (2001), Expediente del Secretariado Número EUA-MEX-98-2008-01. Sobre el problema carretero.

el problema carretero.

SNIM, (1996-99) Noticias de Mercado del Sistema Nacional de Información de Mercados. México.

SRE (1989) La pesquería del atún y la problemática de las especies asociadas en el Pacífico Oriental. Documento para información superior.

\_\_\_\_\_ (1998) Tomate. Documento para información superior.

\_\_\_\_\_ (2000) Tratado de Libre Comercio de América del Norte Seis Años de Vigencia.

## **Bibliografía comentada**

Aguilar Álvarez, Guillermo Et al (1997). "El Capítulo 19: revisión de resoluciones en materia de cuotas antidumping y compensatorias por paneles binacionales". En Bea Leycegui et al (Coordinadores) *Comercio a golpes, Las prácticas desleales comercio internacional bajo el TLCAN*, México, ITAM.

El trabajo considera que el capítulo 19 del TLCAN siendo un instrumento novedoso en materia de solución de controversias derivadas de la aplicación de leyes antidumping y derechos compensatorios, presenta algunas características que lo hacen criticable: es un panel binacional, pero aplica criterios y leyes nacionales. Sus principales críticos son las empresas estadounidenses, quienes consideran que el sistema binacional está creando nuevas normas que atentan contra lo establecido por las legislaciones nacionales, por lo tanto es anticonstitucional. En respuesta a esta crítica, Álvarez y otros autores se dan a la tarea de mostrar la forma en que opera dicho Capítulo y su correspondencia con los procedimientos de solución de controversias de la Organización Mundial de Comercio. En su evaluación destaca el que el registro de los casos atendidos es positivo en la medida que no han sido controversiales.

Belmontes, Ricardo (1994). "El Tratado de Libre Comercio en Materia Pesquera", Aparecido en *La Nueva Relación de México con América del norte, aspectos políticos, económicos y sociales*. Amaicalli editores, México.

Este investigador, aborda de manera general la situación de los sectores pesqueros de Canadá, los Estados Unidos y México para identificar las ventajas, desventajas y obstáculos que podrían presentarse en el desarrollo del TLCAN. Para ello realiza una explicación de la política pesquera a nivel mundial, caracterizada por asedio a los países de menor desarrollo para capturar recursos marinos ya agotados en los mares de los países desarrollados. Hace una exposición de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Mar y el Régimen de la Zona Económica Exclusiva, instrumentos para preservar los recursos a favor de los países ribereños. Menciona la forma de relación entre países desarrollados y de menor desarrollo, los primeros con industrias pesqueras de baja producción y los segundos con industrias devastadoras. Relación que representa beneficios in equitativos en detrimento de los países menos desarrollados; como ejemplo, América latina exporta el 60 % de su captura pesquera, produce el 20 % de la pesca mundial y sólo recibe el 10 % de los beneficios. Muestra que en la pesquería del atún México juega un papel muy vulnerable en la pesca del atún, debido a que es el de los pocos países que cuentan con flota pesquera propia. La mayoría son flotas asociadas. Es bajo esta perspectiva que debiera analizarse la inserción de México en el TLCAN. Informa de las características de los sectores pesqueros de Canadá, los Estados Unidos y México para establecer la comparación en su relación con el PIB, con el empleo, donde el sector pesquero en México es el que mayor contribuye. Respecto a las exportaciones el orden es: los Estados Unidos, Canadá y México. En consumo per cápita Canadá y los Estados Unidos 28.7 Kg. México 14.3 Kg.

México 14.3 Kg.

Se desprende des esta investigación que la relación trilateral en cada uno de los conceptos que aborda, se organiza en: primero, los Estados Unidos; segundo, Canadá; y tercero, México.

Caudillo Cisneros Etelvina O. (1992). *La industria atunera mexicana*. Tesis para obtener el grado de licenciatura en sociología. Universidad Veracruzana, Xalapa, Ver.

Esta investigación, pionera en el tema, proporciona amplia información sobre la industria atunera en México, obviamente con una inclinación sociológica pero sin descuidar los aspectos técnicos y políticos que rodean la problemática. En esta investigación, destaca la invalidación científico - técnica del argumento sobre el peligro de extinción de delfines en el Pacífico Oriental en su zona correspondiente a México y pone en evidencia los falsos argumentos en que las autoridades estadounidenses han intentado edificar el embargo a las exportaciones de atún. Es digno de mencionarse que este trabajo, fue realizado cuando Caudillo Cisneros se desempeñaba como especialista de la Cámara Nacional de la Industria Pesquera (CANAINPES), por lo tanto, en la proximidad de información privilegiada.

Destler, I.M. (1995). *American Trade Policy*,, Institut For International Economics. Nueva York.

Esta obra del autor, está orientada a explicar el porque de los logros de la política comercial estadounidense vigente en el periodo 1992-1994 (de Bush a Clinton), tales como la firma del TLCAN, y la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT y el reinicio de buenas relaciones con China, hasta ese momento oscurecidas por la violación de derechos humanos y el no respeto a la propiedad intelectual. Sin embargo, expresa que esa política no estuvo totalmente orientada al libre comercio, puesto que se permitió, entre otros, la sobre vivencia de las leyes antidumping sin grandes cambios en su impacto.

Señala que esa evolución resulta lenta, debido a la gran rivalidad entre el Congreso y la presidencia estadounidenses que da origen a la conducción de las relaciones comerciales, con base en los intereses partidistas y no en estricta correspondencia con las necesidades del comercio.

Para este autor, los Estados Unidos pueden y deben transformar sus mecanismos de defensa comercial, primero, porque van en contrasentido de sus compromisos con la OMC y a la larga podrían significarle pérdidas en el comercio global; segundo, que su aplicación selectiva no beneficia a la economía en su conjunto; y tercero, porque existen alternativas para hacerlo.

De la Reza, Germán (1999). "Negociación y objetivos de la integración hemisférica" en De la Reza Germán y Conde H. Raúl (Coodinadores) *Nuevas Dimensiones de la Integración: del TLCAN al regionalismo abierto*. UAM Iztapalapa, México.

El trabajo enfatiza en la mutación de los objetivos de los procesos de integración en el hemisferio occidental desde los ochenta para su inserción en la economía mundial, e identifica el imperio de la idea del comercio justo sobre el libre comercio.

Este proceso de integración encabezados por los Estados Unidos se inicia con su adhesión al artículo 24del GATT, y continua con la firma del ALCCEU y la Iniciativa para las Américas.

El trabajo destaca: la ausencia de criterios geográficos en el ALCA y los de elegibilidad estadounidenses. Destaca la pretensión estadounidense por una negociación de sectores simultánea igual a la del GATT, frente a una por etapas sustentada por los países del MERCOSUR.



Sugiere un desarme arancelario mediante un calendario en función del grado de desarrollo de los países o de los sectores. Una alternativa podría ser la creación de mecanismos de cooperación para financiar proyectos de desarrollo en la industria afectada por la liberalización.

En cuanto a las AD y DC propone: controlar su temporalidad de aplicación como marca la OMC. Sustituirlas por leyes de competencia. O crear instituciones para administrarlas. Frente a la sección 301 de la ley de comercio estadounidense, origen de múltiples controversias, hay que buscar la inclusión de los países en el régimen preferencial del Acta de Comercio estadounidense, Artículo 201.

Si la norma de origen no logra evitar el ingreso de productos de países externos y si pueden beneficiar a empresas mayores, debe ser sustituida por aranceles; otorgar trato diferenciado a países de menor desarrollo; o, permitir una relación de productos donde su aplicación no sea inflexible.

Cierto es que hasta aquí se mencionan problemas, pero mejorar depende mucho de la capacidad negociadora y en el espacio de libre comercio y comercio justo, algo se puede hacer. Esto se puede atacar desde dos frentes: a través de la representación nacional y a través de la representación de los esquemas de integración subregionales.

Dussel Peters, Enrique (2000) El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el desempeño de la economía en México. CEPAL, México. LC/MEX/L.431, junio 14.

El autor muestra preocupación por llevar a cabo una evaluación del TLCAN a cinco años de su puesta en vigor. Hace ver que los problemas estructurales de la economía mexicana, su crecimiento y su desarrollo no se resolverán por efectos del tratado, incluso, algunos aspectos como: empleo, salarios y nivel de vida, pese a las expectativas, se han profundizado; por ejemplo, el desarrollo de la manufactura, sector al que se considera motor de este proceso, ha sido concentrado; no ha logrado establecer cadenas con empresas establecidas en México; tiene poca participación en el empleo; no ha inducido el aprovechamiento del desarrollo tecnológico; y su efecto de arrastre en empresas medianas y pequeñas orientadas al sector exportador ha sido casi nulo.

En cuanto a las instituciones para la solución de controversias del tratado, hace ver la importancia de dotarlas con recursos y apoyo político. Destaca la incertidumbre que generaría el tratado en la economía mexicana ante su incapacidad de solucionar controversias que ya estaban vigentes antes del tratado y permanecen en la misma situación. Hace referencia expresa al embargo atunero, al sector agrícola, a los servicios financieros, a la inversión extranjera y el petróleo.

García Moreno, Carlos y Hernández O. Cesar (1994). "Neoproteccionismo y los paneles como mecanismos de defensa contra las prácticas desleales". En Morales A. Eliécer y Dávila P. Consuelo (Coords.) *La nueva relación de México con América del Norte*.

Preocupados por el neo-proteccionismo que se expresa en el resurgimiento de las barreras no arancelarias a partir de la década de 1970, los autores tratan de aclarar el papel de antídoto que contra éste juegan los paneles. Realizan una revisión del resurgimiento de las barreras no arancelarias en el contexto del GATT, precisamente para demostrar que es en la década citada donde aparecen esos instrumentos difíciles de identificar como proteccionistas, y donde tienen papel relevante los derechos compensatorios y las restricciones voluntarias a las exportaciones, entre otros.

De las primeras, se dice que se aplican a los productores que exportan sus mercancías a precios dUMPeados, es decir, productos que son vendidos por debajo de los precios que tienen en el mercado de origen.

que tienen en el mercado de origen.

De las segundas, que constituyen instrumentos mediante los cuales, un país exportador se compromete a no exportar un porcentaje mayor a una parte de su producción. Hacen ver, que si bien esto es facultad del país exportador, la restricción "voluntaria" sólo es aceptada por el país exportador para evitar el riesgo de sufrir mayores daños por la aplicación de restricciones no voluntarias.

En fin, el ensayo tiene amplias posibilidades de ser un excelente manual de comercio al llevar a cabo una amplia descripción de los diferentes instrumentos que intervienen en ese campo. Transita por el análisis del capítulo 19 del ALCCEU, del que sin dejar de criticar sus deficiencias, considera que permite una mejor relación entre las partes y ya en 1994, sugería la conveniencia de que México lo adoptara.

Guillen Romo, Arturo (2001). "Flujos comerciales en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte". Revista de Comercio exterior, julio. México.

El autor evalúa los flujos comerciales en la región desde las políticas neoliberales (1980-1997) pero centra su atención a partir del TLCAN (1994) en su impacto social de todo ello en el bienestar de los pueblos que comprende la región. No obstante el espacio temporal definido, en el caso de relación México-Estados Unidos hace una descripción histórica desde mediados del siglo XIX, que su camino natural al TLCAN.

Sostiene que la crisis mexicana de 1982 dio la seguridad de que Canadá y México no darían marcha atrás en la aplicación de los principios propuestos por el Consenso de Washington.

Considera que el TLCAN se inserta en la concepción del regionalismo abierto, iniciado en la APEC y retomado por la CEPAL., que no se opone a la globalización. Pero tendente a garantizar el trato adecuado a la IED.

Afirma que la posición estadounidense favorable a la regionalización de Norteamérica parte de su necesidad de enfrentar su exclusión de otros procesos en Europa y Asia Pacífico.

Menciona resultados como: la permanencia de una estructura productiva heterogénea. Las manufacturas desde México no han logrado reducir el peso de las maquiladoras. Esa fragilidad del sector productivo repercute en la fragilidad del sistema financiero. En cuanto el sector social no ven los beneficios que se atribuyen al tratado.

Concluye que debieran renegociarse los rubros que afectan más a la economía mexicana para reducir asimetrías, particularmente en el sector agropecuario, en materia de propiedad intelectual; y apoyar la ampliación del tratado para dar mejores garantías a la fuerza de trabajo.

Gutiérrez Solsona, Fernando (1998) "Medidas antidumping. Instrumento del neo-proteccionismo". En Documentos de Trabajo, de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Madrid, Biblioteca Complutense.

La importancia del estudio radica en la forma en que son tratadas las AD en las legislaciones estadounidense y europea, y las medidas de esas economías para evitar las investigaciones en este tema (colusorias). Demuestra que esas medidas son utilizadas para proteger sectores de las industrias de las economías referidas.

Estudia cuatro casos: flores de Colombia, productos electrónicos coreanos, pantallas planas japonesas de múltiples usos (ordenadores) y circuitos integrados, también japoneses, para mostrar el efecto negativo de las medidas AD.

En el caso de la flores, esta controversia que hasta después de tres ocasiones de presentarse ante las autoridades estadounidenses logró ser tomada como válida, sólo contribuyó a lastimar a los productores de ambos países y beneficiar los despachos de abogados por la cantidad de promociones realizadas. En el caso de los electrónicos, el conflicto sólo benefició para los consumidores coreanos en tanto que el precio de esos

conflicto sólo beneficio para los consumidores coreanos en tanto que el precio de esos productos fueron reducidos. En relación con las pantallas planas, los productores japoneses continuaron su envío al mercado estadounidense incorporadas a otros productos ensamblados en países terceros. Finalmente, con respecto a los circuitos integrados, donde el autor menciona que existe una gran dependencia de EUA y Europa respecto a Japón, las empresas europeas que se intentó proteger, se encontraban en ultramar y por lo tanto el empleo y otros aspectos beneficiaron a países terceros.

Hart, Michael. (1997) "The Evolution of Trade Remedies in NAFTA" en Hart, Michael, *Finding Middle Ground. Reforming the Antidumping Laws in North America*. Carleton University, Ottawa.

Este trabajo de Hart resulta particularmente interesante. Está sustentado en su amplia experiencia como funcionario internacional de Canadá ante el GATT. Menciona que en ese cargo pudo apreciar que uno de los problemas constantes del comercio, es el que deriva de la aplicación de las leyes antidumping. Considera que a este tipo de leyes les han cambiado sus objetivos técnicos: de proteger a los productores locales de prácticas injustas, por otros de carácter político: para obstruir el comercio. Con el fin de sustentar esta afirmación recurre a la explicación de lo acontecido en el caso de las exportaciones mexicanas de tomate a los Estados Unidos, que deben enfrentar el comercio administrado de ese país.

Hoeckman M., Bernard y Mavrodís, Petros C. (1999) "WTO Dispute Settlement, Transparency and Surveillance. Banco Mundial. Noviembre 19.

El trabajo refiere que el mecanismo de solución de controversias en la OMC, después de la Ronda Uruguay se ha mejorado en beneficio de los países en desarrollo.

El caso de disputas autolimitadas responde más a la posición de filtro de los gobiernos para hacer llegar las demandas que al MSC de la OMC. Estos tienden más a buscar el beneficio general para el país que el de las empresas. Sería recomendable que los exportadores tengan acceso directo para evitar ese filtro.

Pese a los avances logrados por el MSC existen severas críticas en cuanto: al tiempo de revisión (2½ años) sigue como obstáculo a su eficiencia y no hay manera de compensar a la parte perjudicada. La existencia de incentivos asimétricos para que algunos países se desvíen de la OMC, como la retorsión. Los altos costos que implica el asentar la disputa.

Queda mucho por hacer, entre otras cosas: identificar las violaciones para informarlas a la comunidad lo que permitiría a los países menores o empresas manejarse con mayor facilidad. Crear apoyos para facilitar la gestión de los países que carecen de recursos para defenderse de las barreras al comercio. Eliminar para el pago las indemnizaciones y quiénes serían los países que tendrían derecho a exigirlos en beneficio de países en desarrollo. Que la comunidad cubra los costos de la disputa en el caso de países en desarrollo.

El documento presenta unas conclusiones interesantes: hay incentivos importantes para mejorar el acuerdo, especialmente en beneficio de los países en desarrollo, los que raramente podrán ejercer amenazas creíbles frente a empresas grandes, por lo tanto, es mejor negociar. En un campo realmente multilateral podrían verse reducidos los costos para esos países y mejorar su posibilidades de éxito.

Horlick, Gary N. y Shea Eleanor C. (1997). "Alternativas a las leyes nacionales de antidumping y de cuotas compensatorias: su viabilidad o su conveniencia en el contexto del TLCAN". En Beatriz Leycegui et al (Comps.) *Comercio a golpes, Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN*, México, ITAM.

*Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN, México, ITAM.*

La investigación justifica la necesidad de cambiar las AD y DC por leyes de competencia. El tema ha sido tratado en el ALCCEU y el TLCAN. En ambos los signatarios se comprometieron en revisar el tema años después. En el TLCAN fue para presentar resultados a principios de 1999.

De todos es conocido que las AD son demasiado restrictivas y a veces disminuyen la competencia, en cambio, las leyes antimonopolio aumentan la competencia y reducen los precios.

Fundamentan su propuesta en el éxito de Australia y Nueva Zelanda y lo consideran factible en el TLCAN a partir de una mayor integración de las economías. En el caso de una unión aduanera la aplicación de las leyes de competencia es más simple.

La investigación plantea etapas previas de armonización de las leyes de competencia y concluyen diciendo que: "...la sustitución de las AD y DC por leyes antimonopolio o de competencia es el proyecto más ambicioso pero también el más consistente con el principio de un mercado libre para empresas y consumidores de América del Norte".

Ragosta, John A. and Magnus, John R. (1997). "Antidumping and Antitrust Reform in the TLCAN: Beyond Rhetoric and Mischief", en Hart Michael, *Finding Middle Ground: Reforming the antidumping Laws in North America*. Centre for Trade Policy and Law.

El trabajo propone la eliminación de las leyes antidumping (AD) y la adopción de leyes de competencia en el TLCAN previo el cumplimiento de condiciones mínimas de un mercado plenamente abierto; leyes de competencia efectivas; y atención a políticas comerciales a terceros países.

Reconoce que la no-promoción de este cambio responde al escaso porcentaje de controversias presentadas, incluso por parte del país más afectados: México. Parece ser que prefiere vivir bajo el cobijo del orden multilateral (OMC) y respaldar la continuidad de las AD.

Considera que el dumping debiera ser combatido en el mercado del dumper y no en el mercado receptor ya que anquilosa el desarrollo de las empresas productoras. Esto ha sido demostrado en el caso del azúcar con Canadá.

Combaten con razonamiento y ejemplos cada uno de los argumentos esgrimidos para mantener la vigencia de las AD y DC.

Lowenfeld, Andreas E. (1991) Resolución de disputas binacionales según los términos del Capítulo 19 del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos: una evaluación provisional. COLMEX.

El trabajo muestra que el ALCCEU superó los términos establecidos por el GATT en materia de solución de controversias derivadas de la imposición de medidas antidumping (AD) y derechos compensatorios (DC), sin crear una entidad supranacional a través de: a) la aplicación de sus leyes nacionales sobre la materia; y b) el reconocimiento del fallo inicial dictado por las instancias nacionales, sujeto a revisión por un panel binacional. Con la novedad de que los particulares podrían hacer las promociones correspondientes. En los casos estudiados: frambuesas y carne de cerdo, revela la desconfianza en el funcionamiento de los paneles de revisión por el apego de las decisiones a derecho y no a la forma en que los casos fueron sustanciados. Otro elemento de desconfianza es que los panelistas desconocen las leyes del país al que pretenden calificar

Consigna las diferencias entre los paneles del ALCCEU y el GATT: el ALCCEU es binacional y carece de árbitros neutrales; la ley que rige cambia de acuerdo con la nación importadora; la autoridad responsable no emite fallos sobre disputas frescas, su función es de revisión de las agencias administrativas del país; las partes estatales y

función es de revisión de las agencias administrativas del país; las partes estatales y privadas pueden comparecer juntas ante estos paneles.

Finalmente, destaca el carácter disuasivo del ALCCEU

Loyola Campos, Alicia (1996). "México-Estados Unidos: en el umbral de un acuerdo atunero". *Comercio Exterior*, No. 7, pp 523-530.

El trabajo expresa que a dos años de puesto en vigor el TLCAN, es insuficiente para regular las relaciones comerciales con los Estados Unidos. Incapaz de reducir el proteccionismo comercial, particularmente en casos como los del cemento, aguacate, tomate y en especial el atún. Describe la evolución del comercio de ese producto a lo largo de la década de los ochenta sin que pudiera consolidarse su producción, y el papel importante de México en el crecimiento de la producción mundial en los noventa frente a: Japón, Taiwán, Indonesia, España, los Estados Unidos, Francia, Corea del Sur, México, Filipinas y Tailandia, así como la aparición de nuevos exportadores como Costa de Marfil y consumidores como la Unión Europea seguida por Japón.

Describe las formas de comercialización del atún: fresco, congelado y enlatado.

Respecto a México, hace una descripción histórica de los dos embargos, signados por la definición de la ZEE y de protección ambiental, respectivamente.

En las conclusiones, la más importante se refiere a proponer una reestructuración vertical de la industria para evitar un desplome mayor. Llama la atención que no hace referencia alguna a los mecanismos de solución de controversias multilaterales o tripartitas.

Miranda Jorge (1997). "Análisis económico de la forma en que México ha venido aplicando las leyes de prácticas desleales de comercio internacional de 1987 a 1995". En Beatriz Leycegui et al (Comps.) *Comercio a golpes, Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN*, México, ITAM.

El trabajo de Miranda se orienta a la explicación de la aplicación de las leyes antidumping (AD) y derechos compensatorios (DC) en México. Menciona que a partir de 1985 México se vuelve bastante activo en la materia, estableciendo la legislación correspondiente bajo la administración de la SECOFI. Después inicia la presentación de estadísticas básicas, donde como información curiosa, muestra que la primera investigación en enero de 1987, fue sobre exportaciones estadounidenses de sosa cáustica.

Muestra que desde esa fecha, la aplicación se ha centrado en las AD y no en DC; consigna reportes de investigaciones sobre importaciones y producción y desglose de productos sujetos a investigación por tipo de productos, donde revela que la mayor concentración recae en productos intermedios y de capital..

Algo que se distingue en sus conclusiones es el éxito de los solicitantes que sólo alcanza el 50 %, en menor número de casos relacionados con economías de mercado y el mayor número para casos relacionados con economías centralmente planificadas.

Pacheco Martínez, Filiberto (1998), *Derecho de la integración comercial*. Porrúa, México.

El investigador se propone como objetivo estudiar las formas de integración económica y sus relaciones con el Estado Mexicano.

Destaca su afirmación de que el derecho de integración y el comunitario "son nuevos en el campo normativo". El primero está representado por un conjunto de normas tendientes a regular a todos los factores propios de este proceso. El segundo por las instituciones supranacionales.

En referencia directa al TLCAN, menciona que éste constituye un acto jurídico expresado por voluntad de las partes que "impone derechos y obligaciones en

expresado por voluntad de las partes que "impone derechos y obligaciones en determinados rubros y también los modifica y extingue en determinadas circunstancias." Previa a la explicación de los mecanismos de solución de controversias del Tratado, explica las formas que existen para resolver las controversias: unilaterales (desistimiento), bilaterales (la transacción), autocompositivas y heterocompositivas (en estas últimas se acude a un tercero para conocer del conflicto)

En sus conclusiones destacan las siguientes, que el Derecho: "...es una garantía de armonía entre los Estados miembros." Y "...le corresponde desempeñar el papel de cauce a la integración económica."

Prusa, Thomas J. (1997) "Panorama general del impacto de las leyes estadounidenses". En Beatriz Leycegui et al (Comps.) *Comercio a golpes, Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN*, México, ITAM.

El trabajo de Prusa toma como referente el debate entre quienes consideran necesaria la adopción de leyes antidumping (AD) y derechos compensatorios (DC) más radicales por parte de los Estados Unidos y quienes las ven como medidas agresivas en exceso y desleales. Considera necesario que países que intenta ampliar sus relaciones comerciales con los Estados Unidos las conozcan en detalle. Dirige sus recomendaciones, de manera particular a Canadá y México.

La investigación comprende de 1980 a 1994. Prusa expresa que en ese periodo, las diferentes demandas de los estadounidenses produjeron entre un 20 y 25 % de restricciones voluntarias o aumentos negociados de precios, que asegura, tuvieron el mismo efecto restrictivo en el comercio que si se hubieran gravado en cuotas.

Es interesante ver el artilugio ejercido por los Estados Unidos en la aplicación de las AD y las salvaguardas; las primeras para proteger a sus productores de las prácticas de comercio desleal y las segundas para proteger a los mismos, pero de comercio legítimo, cuando la lesión resulta de la liberación comercial de ese país. Tal conducta tiene dos consecuencias: las AD son contra países específicos y las salvaguardas contra todos los países.

El autor menciona que el incremento en la aplicación de las AD a partir de 1975, es reactivo al incremento del dumping extranjero y a los subsidios de gobiernos, pero también en cuanto a que es menos complicado documentar una acusación de dumping que una de daño serio, que es lo que acredita la aplicación de salvaguarda. Otro elemento más en favor del incremento en el número de demandas de AD reside en que su aplicación casi es inmediata; en el caso de las salvaguardas, requiere la aprobación presidencial que en promedio consume un año para su emisión.

Después de argumentar que Canadá y México han sido los países menos castigados por la aplicación de las leyes comerciales estadounidenses, llama la atención de una omisión importante en este trabajo: el efecto que causan las AD y DC en las exportaciones de los países, como la caída en un 98 % en las exportaciones mexicanas de flores recién cortadas, efectos que deberán tomar en cuenta Canadá y México.

Rich, Patricia (1997). *Tres años. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), tres años después de entrar en vigencia*, CEPAL, Internet

La autora se propone realizar una evaluación a los tres años de la puesta en vigor del TLCAN, preocupada por las críticas extremas que en ese periodo había recibido. Por un lado, los organismos no gubernamentales expresan logros y no logros derivados de la vigencia del tratado. Por el otro, las entidades gubernamentales, expresan en la mayoría, aciertos.

Para la autora, es importante destacar que muchos de los avances alcanzados, ya se habían gestado en la etapa previa al TLCAN. Menciona que éste, el tratado, comprende un área importante con un densidad poblacional destacada, y que tiene como objetivos:

un área importante con un densidad poblacional destacada, y que tiene como objetivos: la eliminación de barreras al comercio, derechos de propiedad intelectual, además de suponer la homologación de las legislaciones nacionales de los países que toman parte. Hace una revisión de los alcances de cada uno de los apartados del tratado, entre ellos, lo referente a los capítulos 19 y 20 referidos a los mecanismos de solución de controversias. Destaca que si bien existen posiciones encontradas en cuanto a sus resultados, la realidad es que las partes han ido aprendiendo favorecidos de que no existan casos que representen tropiezos significativos.

Considera que, aún cuando existen problemas generados en el pasado, con el desarrollo de las relaciones y maneras de negociar, se irá mejorando la convivencia entre las partes.

Schwanen, Daniel (1997). "Presionando al máximo: cuantificación del uso continuo de las leyes de prácticas desleales de comercio entre Canadá y Estados Unidos de América". En Beatriz Leycegui et al (Comps.) *Comercio a golpes, Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN*, México, ITAM.

El trabajo de Schwanen es un intento por medir el impacto de las AD y DC, primero, en el marco del ALCCEU y después en el TLCAN. Refiere que éste se centra en el comercio entre Canadá y EUA, entre México y EUA, y cuando procede, entre Canadá y México. La problemática que el autor aborda la define como: "comercio en controversia", quiere decir aquel comercio que se encuentra en investigación o aplicación de AD o DC. Para Schwanen, cuando a un producto es levantada la sanción, deja de ser comercio en controversia.<sup>79</sup>

A través de análisis cronológicos y sectoriales muestra el incremento de comercio controversial, primero entre Canadá y los Estados Unidos. El incremento de demandas mutuas entre 1987 y mediados de 1994, entre economías complementarias, no se explica. No existe una atención especial en el contexto de la política bilateral existente con otros países. En ese sentido, dice Schwanen, poco logró contribuir el ALCCEU, a no ser por inscribir el Capítulo 19 para supervisar las decisiones en materia de AD y DC, lo que facilitó la reducción de comercio en controversia, tal como se muestra en la gráfica 13.<sup>80</sup>

El autor reconoce, que muchas investigaciones derivaron por senderos diferentes a las cuotas. En el caso de los Estados Unidos, con información del Congreso de ese país, consigna que entre 1980 y 1988, sólo al 25 % de casos recibió la aplicación de AD o DC, el resto fue objeto de otro tipo de restricciones al comercio<sup>81</sup>.

Hace ver que estos efectos pueden hacerse extensivos al TLCAN y que lo recomendable sería que los países participante en dicho Acuerdo, modificaran sus conductas para evitar la aplicación de las AD y DC.

Schwentesijs R., Rita y Gómez C. Manuel (1997) "Competitividad de las hortalizas mexicanas en el mercado estadounidense" *Revista de Comercio Exterior*. Diciembre.

<sup>79</sup> Desde el punto de vista de Schwanen aquellos productos, que por virtud de acuerdos de suspensión dejan de ser amenazados con aplicación de AD o DC, dejan de contabilizar en la estadística de problema. Creo que este es una de las ideas positivistas que imperan en los investigadores de MSC. (ojo)

<sup>80</sup> Pero ¿qué pasa con el comercio que dejó de ser controversial? ¿El problema quedó resuelto? ó sólo dejó de figurar en las estadísticas?

<sup>81</sup> Al fin y al cabo restricciones al comercio, lo que brinda mayores elementos para dudar de la efectividad de los MSC y que como señala este autor, Prusa y Miranda, promueven la desviación de comercio a países ajenos a la controversia.

Diciembre.

En esta investigación, la autora plantea la preeminencia productiva del estado de Sinaloa con respecto a Florida en los meses de invierno. Brinda una amplia explicación del comportamiento especializado de la producción hortícola de Sinaloa en relación con otras áreas productoras del país y con otros productos, como el café, para mostrar el porqué el incremento de su participación en el comercio agrícola.

Esta preeminencia de la producción hortícola, hacen que ésta pueda llegar a dominar más del 80 % del mercado invernal estadounidense, lo que induce a que sea objeto de embates por parte de los productores de Florida, no obstante que en las negociaciones del TLCAN recibieron un tratamiento preferencial a través de plazos diferenciados y niveles particulares de aranceles. Esto significó que los plazos de desgravación y los niveles arancelarios fueron más amplios a favor de los productores de Florida cuando su producción domina el mercado, pese a ello, se han mantenido las políticas de establecer barreras arancelarias que se iniciaron desde 1937, aunque modificadas a lo largo de los años. Estas políticas se enfocan a condicionar las exportaciones mexicanas por su tamaño y grado de maduración, entre otros, que buscan reducir las ventajas obtenidas por México e cuanto a desgravación arancelaria para entorpecerlas mediante medidas para arancelarias como regulación fitosanitaria.

Para Schwentesius, los beneficios que aporta el TLCAN son mínimos y la competitividad del producto mexicano, se explica no por el Tratado, sino por elementos que aparecieron en 1995 y 1996, tales como: tecnología, la mejor oferta mexicana respecto a Florida, la contracción de la demanda en el mercado mexicano, entre otros. Son estos elementos de mediano y corto plazo los que hacen posible la posición de las hortalizas mexicanas en el mercado estadounidense además de los fenómenos meteorológicos acontecidos en los Estados Unidos y no la devaluación del peso en 1994.

Schwentesius R., Rita y Gómez C. Manuel (2001) "El TLCAN y el sector agroalimentario de México" Revista de Comercio Exterior. Julio.

La investigación hace el seguimiento del comercio de productos del sector enunciado en dos momentos para evaluar el TLCAN a siete años de su puesta en vigor: 1989-1993 y 1994-2000. Con esta temporalidad pretende evitar confundir sus resultados con otros factores como: contracción de la demanda, crisis de la economía mexicana, caída de precios mundiales, etc.

Considera que el TLCAN forma parte de la política iniciada en 1982 para reducir las barreras comerciales y buscar la estabilización macroeconómica y el ajuste estructural, y con el propósito de controlar la inflación e impulsar el crecimiento sostenido de la economía mexicana.

Reconoce que el TLCAN, si bien ha dinamizado de manera importante el comercio de ese sector, no ha beneficiado la producción de frutas tropicales y hortalizas donde México tiene ventajas comparativas y competitivas, que vistas desde la teoría, debieran haber sido reconocidas como benéficas económica y socialmente a partir de su complementariedad. No ha sido el caso, como lo evidencia la resistencia de los productores de "...frutas, hortalizas y caña de azúcar de Florida..." (5469) En la oposición de estos productores se encuentra la justificación para la firma de las cartas de intención firmadas en complemento del Tratado.

Sintetiza que en el TLCAN los beneficios han sido para Canadá y EUA. En el caso del tomate rojo de larga vida de anaquel, la ventaja tecnológica ya no es para México, visto que Canadá y los Países Bajos han introducido producto cultivado bajo técnicas de hidroponía.

Explica el incremento de demandas para la aplicación de AD contra productores estadounidenses ("manzana, ganado bovino y porcino y azúcar"), y aunque la actuación de SECOFI es favorable a los productores mexicanos, no resuelve el problema.



de SECOFI es favorable a los productores mexicanos, no resuelve el problema. Recomienda varias medidas de apoyo a ese sector en México pero sobretodo explorar la posibilidad de suspender temporalmente el TLCAN, con base en la Convención de Viena de 1986 "...que considera esa medida en el caso de un cambio sustancial de una circunstancia en comparación con el momento de su firma" (554).

Smith, Murray G. (1997) "The Evolution of Trade Remedies in NAFTA" en Hart, Michael, *Finding Middle Ground. Reforming the Antidumping Laws in North America*. Carleton University, Ottawa.

La investigación considera que aún hay obstáculos importantes al comercio, sobretodo de productos agrícolas que limitan el impedir cumplir el compromiso para eliminar las barreras comerciales entre Canadá y los Estados Unidos en 1999, y de México en el 2005, pero sugiere modificar las AD en el contexto del TLCAN para hacer un régimen de tratamiento común al dumping externo.

Explica la actuación estadounidense durante la Ronda Kennedy al incorporar el "fast-track" al Acta de Comercio (1974) y poner en ejercicio pleno las medidas comerciales defensivas bajo las condiciones de déficit e incremento en la velocidad que condujo al colapso de Betton Woods. Bajo este panorama es que Canadá negocia con Estados Unidos formas para aplicar las AD en el marco del área de libre comercio entre ambos países y que después impactan al TLCAN con la adopción del Capítulo 19.

Muestra las dificultades para aplicar o definir las AD en la globalización y el TLCAN, procesos donde existe una gran movilidad de factores de la producción que hacen que la lógica de las AD pierda vigencia.

Finalmente avanza una exposición sobre la sustitución de AD por leyes de competencia, donde, luego de hacer una explicación de lo que al respecto sucede en la OMC y en el Asia Pacífico, entre otros, expone que bajo el amparo del Capítulo 15 del TLCAN, un grupo de trabajo realiza esfuerzos para elaborar una propuesta de cooperación en este tema, que permita la firma de un acuerdo entre las partes.

Vega Cánovas, Gustavo (1999). "Solución de controversias en el TLCAN". En De la Reza, Germán y Conde H. Raúl, *Nuevas dimensiones de la integración: del TLCAN al regionalismo hemisférico*. UAM, México.

La investigación refiere que el Capítulo 19 del TLCAN no ha logrado despertar la confianza plena, al menos en México y la forma en que se minimiza el efecto de las AD estadounidenses en el comercio con México, olvidando que éstas se orientan a sectores específicos.

Expresa la importancia de que los paneles establecidos con este propósito de regular la aplicación de las AD, logren credibilidad mediante decisiones oportunas, se desaliente las demandas injustas y la no-presentación de resoluciones administrativas insustanciadas.

Informa de la eficacia de los paneles del capítulo 19 en el ALCCEU y de su no mostrada eficiencia en el TLCAN, bajo el argumento de: la diferencia de leyes entre las partes; el conflicto de intereses entre los panelistas en el inicio del TLCAN; la diferencia de idiomas; y la carencia de panelistas calificados disponibles y no conflictivos.

Finalmente, reconoce que el trabajo se refiere sólo a tres casos; se realizó a principios de la entrada en vigor del Tratado, y al momento del estudio, la invocación del capítulo 19 no había logrado desalentar la presentación de buen número de casos motivados por la aplicación de AD norteamericanas.

Fernández de Castro, Rafael y Ibarguen, Claudia (2000) "Las instituciones del TLCAN: una evaluación a cinco años", en Leycegui, Beatriz y Fernández de Castro (comps.) *¿Socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. ITAM, México.

La investigación gira alrededor de los tres temas básicos del acuerdo: el comercio, las cuestiones ambientales y los asuntos laborales. Las tres primeras secciones están destinadas a revisar elementos de contexto necesarios para entender la creación de las instituciones.

Justifica que el TLCAN permitió la creación de instituciones para regular las relaciones conflictivas que entre 1980 y 1986 permitió que México acumulara 27 peticiones de impuestos compensatorios y antidumping. Su negociación se vio asediada por la preocupación de mantener a salvo la soberanía. Preocupación justificativa para la que permanencia de las instituciones de soluciones de controversias nacionales.

Expone que el instrumental proporcionado por el TLCAN ha contribuido a la reducción en el número de controversias en contrasentido al incremento de comercio.

Destaca que el desmantelamiento del proteccionismo comercial de México, fue compensado mediante la negociación de un marco bilateral formal adecuado a la realidad de las relaciones México – Estados Unidos.

Leycegui, Beatriz (2000) "Acordar para disentir: la solución de controversias bajo el TLCAN", en Leycegui, Beatriz y Fernández de Castro (comps.) *¿Socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. ITAM, México.

Primeramente, la investigadora reconoce que, no obstante parecer una contradicción, estar firmando el tratado y negociar las formas de resolver los posibles conflictos, era

---

<sup>82</sup> Merece cierta atención el cuadro de referencia donde se menciona que el Grupo de Trabajo Antidumping, en un periodo de cuatro años sólo haya tenido 7 reuniones y éstas únicamente en 1995.

estar firmando el tratado y negociar las formas de resolver los posibles conflictos, era necesario para Canadá y México establecer los mecanismos que dieran claridad a la relación que se pactaba. Hace ver que los mecanismos de solución de controversias (MSC), debieron ser acordados en el contexto de la realidad económica y política que se vivía en esos años, pretendiendo que las reglas fueran susceptibles de ser acatadas. Enseguida, hace una revisión del capítulo 18, donde se consigna el nombre de 26 instituciones del tratado, encabezadas por la Comisión de Libre Comercio, el "secretariado", comités, grupos de trabajo, subcomités y subgrupos de trabajo. en este apartado, destaca el Cuadro Único, que consigna el número de reuniones celebradas por cada uno de ello entre enero de 1994 y diciembre de 1998<sup>82</sup>

Después, se refiere al capítulo 20 o mecanismo General de Solución de Controversias como un instrumento flexible que combina elementos de negociación o conciliación con elementos normativos para hacerlo adaptable a las circunstancias que imperen en los momentos y particularidades de cada controversia. La participación de paneles que combinan elementos de los paneles permanentes y los paneles ad – hoc, que actúan con Reglas Modelo de Procedimiento, siempre y cuando las partes involucradas no convengan otro camino de solución. Deja la idea de que esta forma de concebir las cosas, puede haber contribuido a que el número de controversias no sea tan numeroso como en los años previos al TLCAN.

Finalmente, hace una explicación de los casos que se han presentado al MSC del capítulo 20, esto es: el número de casos recibidos y resueltos; el número de casos atendidos o administrados "con cierto éxito"; y el número de casos aún en tratamiento<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> En el primer supuesto, correspondiente a consultas, se inscriben el tomate, las escobas de mijo y otros 14 más. En el segundo, casos que llegan a la Comisión, se contemplan 9. En el tercero, casos que llegan a paneles está representado por 4.

### **Abreviaturas utilizadas en el texto**

ACM	Acuerdos Comerciales Multilaterales
ACP	Acuerdos Comerciales Plurilaterales
AD	Leyes antidumping.
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración.
ALC	Acuerdo de Libre Comercio.
ALCCEU	Acuerdo de Libre Comercio Canadá – Estados Unidos.
APSA	Acero Porcelanizado Sociedad Anónima
CAADES	Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa
CAD	Cuerpo de Asentamiento de Disputas de la OMC
CANACAR	Cámara Nacional de la Industria del Autotransporte de Carga
CANAINPES	Cámara Nacional de la Industria Pesquera de México.
CARICOM	Comunidad del Caribe
CDP	Costo de Producción
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIAT	Comisión Interamericana del Atún Tropical.
CIC	Comisión Internacional de Comercio estadounidense. En el texto se usa indistintamente con USITC.
CIESTAAM	Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial/UACH
CINSA	Cocinas Industriales Sociedad Anónima
CLC	Comisión de Libre Comercio del TLCAN.
CNIAA	Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica
CNIAA	Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica
CPC	Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR
DC	Derechos compensatorios.
DOC	Departamento de Comercio de los Estados Unidos.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
ECLAC	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas.
ERD	Reglas y Procedimientos en Materia de Solución de Controversias de la OMC
G-3	Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela)

GATT	Acuerdo General de Aranceles y Comercio.
GHC	General Houseware Corporation
GRAND	Grupo Andino
IED	Inversión Extranjera Directa
IMT	Instituto Mexicano del Transporte de la SCT.
LAB	Libre a Bordo.
LCE	Ley de Comercio Exterior estadounidense.
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MID	Mejor Información Disponible
MSC	Mecanismos de Solución de Controversias
OMC	Organización Mundial de Comercio.
ONU	Organización de Naciones Unidas.
OSD	Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.
SC	Solución de Controversias.
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SELA	Sistema Económico Latinoamericano.
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
SEPESCA	Secretaría de Pesca, ahora Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
SNIM	Sistema Nacional de Información de Mercados. Organismo mexicano, desaparecido en 1999, responsable de preparar estudios de mercados nacionales y extranjeros.
SNP	Servicio Nacional de Pesquerías estadounidense.
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores de México
TAMSA	Tubos de Acero Mexicanos Sociedad Anónima.
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
UACH	Universidad Autónoma de Chapingo
USDOT	Departamento del Transporte de los Estados Unidos
USITC	Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos. En el texto se usa también CIC.
VER	Voluntary Export Restrain
ZEE	Zona Económica Exclusiva.

## **Anexos**

## **Cronología del caso del Tomate**



**1968-1969** En un claro sentido proteccionista, las autoridades estadounidenses modificaron disposiciones de 1956 para establecer tamaño y niveles de maduración a las importaciones de tomate.

**1976** Se iniciaron acciones estadounidenses para establecer requerimientos de embalaje que debe cumplir las importaciones de tomate fresco. El único país que exporta a ese mercado tomate para consumo en fresco es México.

**1995** En febrero la empresa de Florida "Tomato Exchange", presentó una acusación de dumping contra las exportaciones mexicanas de tomate.

En diciembre el gobierno mexicano solicitó al gobierno estadounidense el inicio de consultas bajo el Capítulo 20 del TLCAN.

**1996** En abril 16, la Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos (USITC) anunció haber encontrado evidencias de que las exportaciones mexicanas de tomate estaban dañando a los productores de Florida.

La decisión de la USITC, prevista para el 7 de septiembre fue diferida para el 28 de octubre a petición de los representantes mexicanos, para tener tiempo de presentar los argumentos necesarios.

Paralelamente, el gobierno de México solicitó iniciar consultas ante la OMC, al considerar que la selección y muestra tomados por los Estados Unidos para documentar el caso, fue realizada artificialmente, dado los periodos enero-febrero de 1996 y marzo y abril de 1995, es en los que los precios estuvieron en su nivel más bajo, tal como lo reconoció el Departamento de Comercio estadounidense.

En octubre 6, el gobierno estadounidense publicó en el Diario oficial de ese país una propuesta para modificar el reglamento vigente respecto al tamaño del tomate comercializable en su territorio. El tamaño mínimo pasaría de un diámetro de 2-8-32 a 2-9-32 pulgadas.

El 28 de octubre el Departamento de Comercio estadounidense y la Asociación Nacional de Productores de Hortalizas de México firmaron el acuerdo de suspensión de la investigación de Dumping. En este acuerdo se establece un precio base de 20.68 centavos por libra en el periodo del 15 de noviembre hasta finales de febrero. El acuerdo cubre un periodo de cinco años al final de los cuales podrá ser renegociado.

**2001** En noviembre, el DOC decidió prolongar el convenio hasta noviembre del 2001. En el lapso de noviembre del 2001 a noviembre del 2002, el DCO

2001. En el lapso de noviembre del 2001 a noviembre del 2002, el DCO realizaría un estudio para conocer si en ausencia del convenio de suspensión, los productores mexicanos son propensos a cometer dumping.

**2002**

En mayo 30, la CAADES informó al DOC su decisión de no continuar bajo el acuerdo de suspensión a partir del 31 de julio en virtud de que desde la temporada invernal de 1999 los productores de Florida han estado proveyendo al mercado estadounidense con tomate a precios inferiores a los que rigen para México.

En agosto, se anuncia la reactivación de la guerra del tomate al dictar el DOC la reapertura del estudio para la aplicación de leyes AD y se abre la negociación de un nuevo acuerdo de suspensión que se piensa podría ser firmado en diciembre próximo.

### *Cronología del caso del atún*

- 1947** Chile y Perú proponen una zona marítima de 200 millas náuticas, bajo la consideración de que las profundidades inmediatas de sus respectivos litorales representan una fuente nacional de recursos (Székely, 1979: 361).
- 1949** Los Estados Unidos y Costa Rica firman la Convención Interamericana del Atún Tropical (CIAT), el 31 de mayo en Washington D.C. Abierta a la adhesión de otros países. El propósito de esta Convención es realizar estudios para promover la pesca sustentable (Caudillo, 1992: 20).
- 1958** Tiene lugar la Conferencia Internacional sobre Derecho del Mar que produce cuatro convenciones: "Convención sobre el mar territorial y la zona contigua", "Convención sobre la alta mar", "Convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos de alta mar", y "Convención sobre la plataforma continental" (Belmontes, 1994: 543-544).
- 1960** La realiza la segunda Conferencia sobre "Derechos del Mar", referida a la extensión del mar territorial a seis millas y una área adicional de seis con derechos exclusivos de pesca (Caudillo, 1992: 29).
- 1972** En la "Declaración de Santo Domingo" se establece el derecho del Estado ribereño para disfrutar de las riquezas de sus costas y su competencia fundamental en: *a)* los derechos exclusivos para el aprovechamiento de los recursos marítimos tanto renovables como no renovables, *b)* realizar la investigación científica y oceanográfica necesaria, y *c)* tomar las medidas para prevenir o sancionar la polución marítima (Gómez, 1994: 91).

El gobierno mexicano declara ante la Conferencia Mundial sobre Derecho del Mar, su intención de lograr el reconocimiento del mar patrimonial hasta 200 millas marinas sin obstaculizar la navegación y el sobrevuelo de naves de otros países (Gómez, 1994: 93).

La Ley de Pesca mexicana autoriza la extracción o captura de especies o elementos biológicos cuyo medio de vida es el agua al tiempo que prohíbe la pesca comercial por embarcaciones extranjeras.

- 1973** Arturo Pardo, embajador de Malta ante las Naciones Unidas propone la tesis patrimonialista de 200 millas de ZEE.
- 1976** En el Diario Oficial de México del 6 de febrero se publica la reforma al artículo 27 Constitucional, en el cual se agrega un párrafo octavo, sobre derecho de 200 millas de ZEE.

- 1980** México decide hacer efectiva su ZEE e inicia en el mes de julio la detención de seis embarcaciones estadounidenses por transgredir las disposiciones mexicanas del 21 de enero. Según éstas, para pescar en aguas mexicanas, las empresas extranjeras tendrían que solicitar una licencia y pagar las cuotas correspondientes (LJ, VII-1991: 3-4).

En los primeros días de julio el embajador de los Estados Unidos declara a la prensa que la detención de barcos estadounidenses desencadenará un embargo a las exportaciones del atún mexicano. El 14 de ese mes se hace efectivo el embargo apoyado en la Ley 94-265, conocida como la *Magnuson Fishery Conservation and Management Act*. Ésta establece como argumento el carácter migratorio de los túnidos, por lo tanto, las embarcaciones en su seguimiento pueden ingresar a la ZEE de México (Caudillo, 1992: 107).

- 1981** Octubre, los Estados Unidos proponen a México la firma de un acuerdo interino que permitiera a la flota pesquera estadounidense continuar pescando en su ZEE. Este planteamiento fue rechazado.

- 1982** Tiene lugar la Convención sobre Derechos del Mar de las Naciones Unidas (CONVEMAR), la que adopta en forma generalizada la ZEE (Belmonte, 1994: 543).

- 1986** Durante los primeros años del embargo, los armadores mexicanos logran colocar su producción en el mercado estadounidense a través de Puerto Rico y con ello reducir el impacto económico de la medida (Caudillo, 1992: 124).

En agosto, ante la evidencia de que la mayoría de los países han adoptado las 200 millas de ZEE y de que el embargo impuesto a las exportaciones de atún mexicano ha resultado contraproducente a los intereses estadounidenses, el gobierno de ese país decide levantarlo (Loyola, 1996: 527).

- 1987** Las autoridades estadounidenses expresan su intención de fortalecer la protección de mamíferos marinos en la pesca incidental durante la captura comercial de atún (Caudillo, 1992: 156).

En septiembre, en los Estados Unidos siguen promoviendo la firma del acuerdo interino de fines de 1981 para pescar en la ZEE de México. La contraparte sería el acceso seguro del atún al mercado estadounidense (SRE, 1989).

Los armadores y el gobierno mexicano, en previsión de cualquier obstáculo que pudieran representar las intenciones anunciadas por los Estados Unidos, deciden fortalecer sus exportaciones a los mercados de España, Italia, Japón y otros países.

- 1988** El Senado estadounidense incorpora enmiendas a su ley de protección de mamíferos marinos con el objetivo de reducir la mortandad de delfines durante la captura comercial de atún (Caudillo, 1992: 156).

- 1989** En marzo entra en vigor la ley de protección de mamíferos marinos de los Estados Unidos, dirigida a todos los países que cuentan con flota atunera propia, entre estos México (Belmonte, 1994: 549).

entre estos México (Belmonte, 1994: 549).

A partir de este año se inicia la etapa descendente de la industria atunera mexicana que coincide con el incremento de la producción mundial y su negativo impacto sobre el atún estadounidense (CANAINPES, 1996).

**1990** El 12 de abril, las tres empresas enlatadoras de atún más importantes radicadas en los Estados Unidos, Star-Kist, Bumble Bee y Van Camp, bajo presiones de grupos ecologistas anuncian la suspensión de compras de atún capturado en asociación de delfín (Caudillo, 1992: 238).

Durante el primer semestre las autoridades mexicanas presentan a las autoridades estadounidenses un informe que muestra un avance del 67.5 % en el abatimiento de la muerte de delfines (Caudillo, 1992: 159).

Al conocer el avance en las medidas mexicanas, el 15 de octubre el Servicio Nacional de Pesquerías estadounidense comunica a las autoridades mexicanas su intención de no aplicar el embargo, así como la modificación a la ley correspondiente (Caudillo, 1992: 159).

El 19 de diciembre, México solicita ante el GATT el inicio de consultas formales con los Estados Unidos bajo la cobertura del artículo XX del Acuerdo. Los Estados Unidos desconocen la competencia de ese organismo en virtud de considerarlo como un problema no comercial (Caudillo, 1992: 170).

México anuncia el inicio de negociaciones con los Estados Unidos, las cuales conducen a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

**1991** En agosto, el panel organizado en el GATT se pronuncia en favor de México, tomando en cuenta que no existe fundamento válido para interferir en cuestiones ambientales de otro país (Caudillo, 1992: 172).

En octubre, James Baker, secretario de Estado, informa a las autoridades mexicanas continuar buscando la solución al problema mediante la modificación a las leyes estadounidenses. Ante el anuncio anterior, el gobierno mexicano decide posponer la presentación del caso ante el Consejo del GATT, en busca de una solución bilateral satisfactoria (oficio de la Sepesca la Marine Fishery Services de los Estados Unidos, del 3 de marzo de 1992 y Caudillo, 1992: 172).

Se establecen negociaciones de libre comercio tripartitas que incluyen a Canadá.

**1992** En enero, el gobierno estadounidense decide la aplicación de disposiciones extraterritoriales al vetar las importaciones de atún comprado en México, las cuales afectan intereses de España, Francia, Italia y Japón. Para contrarrestar los efectos de tales medidas, los amadores mexicanos lanzan una ofensiva para conducir la producción de atún al mercado nacional (Caudillo, 1992: 197).

El gobierno mexicano anuncia que la negociación del TLCAN tiene como fin primordial establecer reglas claras para las relaciones comerciales entre los tres países.

Continúa deteriorándose la exportación de atún mexicano.

- 1994** En enero entra en vigor el TLCAN. Su capítulo VII queda dedicado al sector agropecuario que incluye al sector pesquero en su artículo 708.

No obstante la vigencia del tratado, la industria mexicana del atún deja de exportar 240 000 toneladas métricas. La Cámara Nacional de la Industria Pesquera estima una pérdida anual de 80 000 toneladas métricas (Canainpes, 1997: 7).

- 1995** A pesar de los esfuerzos realizados para comercializar nacionalmente el atún, la crisis financiera y sus repercusiones en el consumo interno imposibilitan el éxito de esta estrategia.

El 20 de junio la comisión Interamericana del Atún tropical (CIAT) establece que México "ha cumplido con todos los requisitos para garantizar el fin de la muerte incidental de delfín", por lo que el embargo ser levantado rápidamente (L J, VI-1995: 14).

- 1996** Las pérdidas acumuladas durante el lustro ascienden a 1 300 millones de dólares. La cifra cuadruplica el superávit de la balanza comercial que tuvo el sector pesquero durante 1995. Asimismo, de los 57 barcos grandes que había antes del embargo sólo quedan 40 en funcionamiento (LJ, V-1996: 1-42).

SECOFI anuncia que México *obtuvo acceso seguro y preferencial* para sus exportaciones a los Estados Unidos y Canadá (LJ, I-1996: 37).

Se suscribe el Acuerdo de La Jolla entre los países afectados por el embargo de 1990 a fin de reducir progresivamente la mortandad de delfines (LJ, V-1996: 53).

En noviembre la Semarnap, en Baja California, declara que a principios de 1997 el levantamiento del embargo se producirá con base en razones técnicas y no políticas (LJ, XI-1996: 54).

La Semarnap declara que el embargo atunero está próximo a su levantamiento como consecuencia del esfuerzo oficial y del sector privado (LJ, XI-1996: 54).

La Cámara Nacional de la Industria Pesquera y Armadores informó a la CIAT suspender su participación activa en el acuerdo de La Jolla mientras los Estados Unidos no promuevan la declaración de Panamá relacionada con los estándares ambientales internacionalmente aceptados (CANAINPES, 1997: 6).

- 1997** En enero un grupo de legisladores encabezados por el republicano Wayne Gilchrest, introdujo a la Cámara de Representantes estadounidense una iniciativa para levantar el embargo atunero, idéntica a la que no fue aprobada en 1996 por la Cámara Baja, por lo que no fue sometida a voto en el Senado de ese país (Canainpes, 1997: 3).

En mayo son revisadas las iniciativas para la modificación de la ley estadounidense de Mamíferos Marinos, por el Congreso estadounidense.

En junio, la SEMARNAP, habla de llevar el caso ante la OMC.

- 1999** En septiembre, el presidente de los Estados Unidos decreta el levantamiento del embargo atunero previa aprobación de las modificaciones a las Actas de Conservación de Delfines S.39 y HR.408, por parte del Senado y la Cámara de Representantes. Esta decisión tiene como fundamento la falta de evidencia sobre los efectos nocivos en los delfines durante la captura de atún.
- 2000** Las exportaciones mexicanas de atún siguen sin ingresar al mercado estadounidense, mientras la SEMARNAP declara su intención en el sentido de llevar el caso a la OMC.
- 2001** En julio, la novena Corte de Apelaciones de California concede la razón al grupo ecologista *Isla de la Tierra* para que el atún mexicano lleve la etiqueta "Dolphin Safe" (libre de delfín). Los armadores mexicanos consideran absurda esa decisión, con claro proteccionismo comercial disfrazado de preocupación ecológica. Consideran que después de esa decisión no existe razón para continuar litigando en los Estados Unidos y permanecer en la CIAT. Es necesario llevar el caso al TLCAN y a la OMC.

En noviembre el gobierno mexicano anuncia que en el encuentro entre los presidentes Bus y Fox se buscará, a través del diálogo, "el acceso efectivo" del atún al mercado estadounidense. De no ser posible una negociación mutuamente satisfactoria México acudirá a foros internacionales (El Financiero, 01-12-04)

- 2002** En febrero el gobierno mexicano refiere que está solicitando al gobierno estadounidense la apertura de su mercado para que ingrese el atún procedente de México con una nueva etiqueta Dolphin Safe. De no lograr este objetivo en el segundo semestre, México acudirá a otras instancias como la OMC.



## **Cronología del caso del transporte**

- 1982** La promulgación de la ley estadounidense de Reforma a la Normatividad de Autobuses establece una moratoria para operar automotores extranjeros en los Estados Unidos. En ella se considera que México no brinda la reciprocidad necesaria y por lo tanto se prolonga dicha medida hasta 1993.
- 1992-1993** Se negocia la apertura del sector del transporte carretero y de las inversiones en el marco del TLCAN.
- 1994** En Enero 1º. se niega el ingreso al transporte mexicano a la zona fronteriza estadounidense.
- En julio 24 México solicita a los Estados Unidos la celebración de consultas en al marco de la Comisión de Libre Comercio del TLCAN.
- 1995** En Diciembre 20 el representante gubernamental Michael Kantor dice no estar enterado de ninguna situación que justifique la solicitud de consultas bajo el Capítulo 20 del TLCAN. Su realización podría resultar adversa al esfuerzo que realizan funcionarios de ambos países para garantizar la seguridad en las carreteras.
- El 18 de diciembre se abre la inscripción de solicitudes para interesados en realizar inversiones en el sector de transporte estadounidense.
- 1996-1998** Se realizan consultas entre las partes.
- En agosto de 1998, México solicita la integración de una panel arbitral
- 1999** En julio, el número de solicitudes registradas de mexicanos interesados en invertir en el transporte carretero estadounidense asciende a 184.
- 2000** El 2 de febrero es instalado el panel. El 14, México informa al secretariado estadounidense. El 23, los Estados Unidos se dan por enterados del procedimiento iniciado.
- En mayo, los Estados Unidos solicitan que el panel sea asistido por un comité científico, propuesta desechada por irrelevante.
- 2001** El 6 de febrero 6, el panel establecido indica que los Estados Unidos deben abrir sus fronteras al transporte mexicano
- En junio 5, el Presidente estadounidense ordena el levantamiento de la moratoria. En respuesta el poder legislativo de ese país, establece

moratoria. En respuesta el poder legislativo de ese país, establece exigencias normativas para el transporte mexicano superiores a las que rigen para Canadá.

En julio, en la Ciudad de Detroit, el Presidente Fox es informado por James Hoffa, dirigente de los transportistas estadounidenses, que el transporte mexicano no ingresará.

El 30 de julio se reinicia el debate sobre un proyecto de ley que, de ser aprobado, como se espera ocurra por haber mayoría demócrata en esa cámara, postergaría en por lo menos dos años más la entrada de los camiones de carga mexicanos a los Estados Unidos.

Los demócratas en el Senado respaldan las restricciones a los camiones de carga de México, porque aseguran que estos carecen de los estándares de seguridad necesarios para que puedan pasar el límite de las 20 millas comerciales impuestas en la frontera común.

El 1º de agosto, el Senado estadounidense aprueba la enmienda que bloquea la libre circulación de los camiones mexicanos en las carreteras del país. La enmienda fue aprobada por una coalición de senadores demócratas y republicanos en voto oral, incluida en la ley de presupuesto de transporte, anteriormente aprobada por la Cámara de Representantes. El Presidente Bush amenazó vetar el proyecto de ley si no es retirada durante las negociaciones de septiembre, entre las dos cámaras. El veto enviaría la ley automáticamente al Congreso, pero es poco probable que Bush cuente con los votos necesarios para sostenerlo.

## 2002

En junio, el gobierno estadounidense establece para los operadores mexicanos de transporte de carga el requisito de hablar perfectamente el idioma inglés.

En septiembre, las estaciones de revisión sobre las condiciones de seguridad de los camiones mexicanos no están construidas y fuentes periodísticas encabezan sus reportajes diciendo: *"EU, inaccesible para camiones de carga mexicanos"*(El Financiero 02-09-02).

## **Cronología del azúcar y la fructuosa.**

- 1992-1993** México acepta negociar conjuntamente el ingreso de fructuosa estadounidense con las exportaciones mexicanas de azúcar.
- 1994** Las importaciones de fructuosa se inician vertiginosamente y los productores mexicanos comienzan a resentir la competencia.
- 1998** Los productores de azúcar de México solicitan la intervención de su gobierno para evitar el daño que les está causando las importaciones excesivas de fructuosa. El gobierno decide imponer aranceles a las importaciones de fructuosa estadounidense.  
El 12 de marzo, México solicita establecer consultas formales bajo el capítulo 20 del TLCAN.  
Los Estados Unidos presentan el caso a la OMC lo que conduce al establecimiento de un grupo de expertos para estudiar las imposiciones de barreras al comercio de parte de México.
- 2000** En febrero el informe del panel reconoce la validez de la metodología mexicana aplicada para evaluar el daño e imponer las AD.  
Los Estados Unidos impugnan tal decisión. El segundo panel indica que la parte mexicana no demostró el daño, por lo tanto debe eliminar las cuotas impuestas.
- 2001** En mayo, México debe decidir si elimina las cuotas o argumenta nuevamente el caso.  
Agosto. El panel del TLCAN emite su resolución sobre el caso: **MEX-USA-98-1904-01**. Esta resolución reconoce lo novedoso de dos procedimientos paralelos ante la OMC y el TLCAN, donde el segundo "adoptó algunas de las resoluciones del Grupo Especial de la OMC".  
México argumenta que el Panel del TLCAN carece de competencia cuando ya existe una primera decisión del organismo mundial.  
El Panel del TLCAN resuelve que: la Secretaría de Economía tiene competencia para el inicio de la investigación; que es correcta la identificación que hace del producto como objeto para iniciar la investigación; que el inicio de la investigación y los procedimientos utilizados son los adecuados. Sin embargo, encuentra que la SECOFI no demuestra que las importaciones de fructuosa amenazan a la industria azucarera, el Panel contestó negativamente. Tampoco cumplió con los estándares requeridos por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT), el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo Antidumping) y por el Derecho interno mexicano para dictar la medida proteccionista. El Panel otorga a la Secretaría de Economía 90 días para revocar las cuotas compensatorias o para completar un nuevo procedimiento que determine su justificación y sea compatible con la decisión que hace pública.

su justificación y sea compatible con la decisión que hace pública.

2002

Enero. El Congreso mexicano establece la aplicación de un gravamen a los productos elaborados con alta fructuosa para estimular el consumo de azúcar denominado *Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)*

Febrero. Esta Medida adoptada por el Congreso comienza a generar roces con el Ejecutivo Federal, incluso entre los representantes de su mismo partido, cuando su Secretario de Economía en actitud que la prensa define como obsequiosa manifiesta a las autoridades estadounidenses que se analizará la forma de no aplicar el impuesto de 20 por ciento a la fructuosa para mantener las relaciones cordiales entre los dos gobiernos. El Congresista Carlos Blackaller Ayala explica que los beneficios que obtienen los productores de fructuosa son enormes como resultado que los precios de este edulcorante están referenciados con el azúcar. En esta fecha el azúcar refinada se cotiza en aproximadamente 550 dólares y la fructuosa en aproximadamente 480 (El Financiero, 02-02-19:14).

Ernesto Derbez, Secretario de Economía, es invitado a reunirse con congresistas para que aclare su ofrecimiento a funcionarios estadounidenses para derogar el impuesto establecido al consumo de alta fructuosa, pues sólo el poder legislativo puede realizar dichas acciones (El Financiero, 02-02-21:11)

La Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcoholera (CNIAA) se manifiestan por mantener el impuesto como elemento de negociación para que los Estados Unidos abran sus fronteras a los excedentes de azúcar, como se establece en el TLCAN. La negativa de apertura estadounidense crea problemas en zonas rurales de 15 entidades federativas de manera directa pero su impacto es nacional. Esa Cámara considera que es un acto de injusticia estadounidense importar anualmente más de un millón de toneladas de azúcar de países con los que no tiene acuerdos de libre comercio y restringir las importaciones de México a 120 mil toneladas (El Financiero, 02-02-19:11).

Febrero 26. Como resultado de la copiosa información presentada por las partes, el panel del TLCAN prorrogó su resolución sobre la procedencia de las cuotas compensatorias a la fructuosa. El plazo vencerá el 14 de abril del 2002.

El 15 de abril el panel del capítulo 19 del TLCAN determinó que la imposición mexicana de cuotas a las importaciones de fructuosa estadounidense es inconsistente con los compromisos internacionales contraídos por este país, toda vez que no demostró el supuesto daño que está causando al sector azucarero. El panel instruyó a México para que en un plazo no mayor a los 30 días sea eliminada esta medida restrictiva al libre comercio.

El decreto del 18 de abril por el que se imponen un sistema de cuotas a las importaciones de fructuosa (148 mil toneladas anuales) despierta un

las importaciones de fructuosa (148 mil toneladas anuales) despierta un debate encubierto sobre su naturaleza. Según especialistas no identificados por la prensa, tal medida carece de los elementos necesarios conforme a derecho, por ejemplo: el artículo 60 de la Convención de Viena, en la que se sustentó la medida, no es aplicable por que antes, México debería denunciar el TLCAN. No es aplicable porque los Estados Unidos no son parte de esa Convención. El TLCAN prevé salvaguardias que no se han invocado.

Por otro lado, esos especialistas indican que México puede acudir ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya, para denunciar que los Estados Unidos se niegan a: permitir las exportaciones de excedente de azúcar y al establecimiento de un panel bajo el capítulo 20 del TLCAN que México insistentemente ha solicitado desde agosto del 2000 (El Financiero, 02-04-24)

En julio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación falla la controversia constitucional en contra del Ejecutivo Federal en su intento por derogar el decreto de impuestos a los refrescos cuya base sea la fructuosa. Esta medida fue tomada por el Congreso para promover un mayor consumo de azúcar y evitar sea desplazado este producto de la caña por la fructuosa.

En septiembre, una misión encabezada por el Lic. Miguel Alemán Velasco inicia acciones de cabildeo en Iowa como intento para resolver el conflicto. Esta entidad estadounidense es la productora principal del maíz que importa México, por lo tanto, donde residen las principales empresas exportadoras de fructuosa (El Financiero).

## **Cronología de la tubería de acero sin costura.**



- 1994 El 30 de junio de 1994 la North Star demanda al Departamento de Comercio la imposición de cuotas compensatorias a TAMSA por vender tubería de acero en el mercado de ese país por abajo de los precios de producción.
- El 20 de julio de 1994, el Departamento resolvió que la petición satisfacía los requisitos por lo que procedía formalmente el inicio de la investigación.
- El 26 de agosto da inicio la investigación mediante un cuestionario de margen discriminación de precios en el que solicita a TAMSA responder una parte el 9 de septiembre y "en su totalidad" a más tardar el 23 de septiembre, caso contrario se procederá a la determinación con base en la mejor información disponible.
- El 11 de octubre TAMSA entrega la primera parte del cuestionario y el 18 de noviembre la totalidad de la información. Esta recalendarización se realiza con base en una concesión de prórroga.
- El 27 de septiembre de 1994, El Departamento de Comercio decide aplicar un cuestionario más sobre Costos asociado con otros procesos de operación en los Estados Unidos que debe ser respondido a más tardar a las 5:00 p.m. del 27 de octubre de 1994.
- El 3 de octubre de 1994, la autoridad comercial estadounidense formula solicitudes sobre temas particulares como: viabilidad en el mercado interno, extensión del periodo de investigación y ventas a terceros países. TAMSA da respuestas el 4 de octubre de 1994, el 7 de octubre de 1994, el 17 de octubre de 1994, el 31 de octubre de 1994 y el 4 de enero de 1995.
- Entre el 20 de octubre y 7 de diciembre de 1994, el DC emite varios documentos llamado "cuestionarios de deficiencia" en el que se cuestiona las respuestas de TAMSA y se imponen plazos perentorios de respuesta como "...las cinco de la tarde del día 3 de noviembre de 1994". Las "... la cinco de la tarde del día 21 de diciembre de 1994". "...las cinco de la tarde del miércoles, 25 de enero de 1995."
- 1995 Entre el 3 de febrero de 1995 y el 10 de febrero de 1995, el Departamento aplica otros cuestionarios de deficiencia respecto a la respuesta de TAMSA a solicita las respuestas en plazos perentorios como "... las cinco de la tarde del 3 de marzo de 1995".
- Del 13 al 18 de marzo 1995, el Departamento de Comercio verifica los costos en la planta de TAMSA

Del 10 al 12 de abril de 1995 y del 18 al 20 del mismo mes, el Departamento lleva a cabo verificaciones de precios de manufactura en las instalaciones de Texas Pipe Threaders ( "TPT"), empresa subsidiaria de TAMSA en Houston, Texas.

El 19 de mayo el Departamento de Comercio realiza una audiencia pública con la participación de las partes del conflicto quienes previamente manifiestan lo por escrito lo que a su derecho conviene.

El 28 de junio de 1995 la International Trade Administration del Departamento de Comercio de los Estados Unidos ("El Departamento") emite su resolución definitiva en la que considera que las exportaciones de tubería de acero por TAMSA se realiza por debajo de los costos reales. El periodo estudiado fue del 1 de enero de 1994 al 30 de junio del mismo años (6 meses). El Departamento publica la Resolución definitiva en la que determinó un margen final de discriminación de precios para TAMSA de 23.79%.

El 25 de julio de 1995 TAMSA demanda una investigación bajo la normativa del Artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio (contra la parte quejosa North Star Steel Ohio, una filial de North Star Steel Company.

1995

En julio TAMSA se desiste en su demanda.

**Exportaciones definitivas de tomate periodo 1993-2000.**

**TOTAL DE LAS EXPORTACIONES DE TOMATE EN EL PERIODO 1993-2000**

<b>AÑO</b>	<b>VALOR US\$</b>	<b>VOLUMEN Toneladas</b>
1993	179,082,681	215,745,143
1994	349,554,551	393,412,494
1995	106,739,153	173,392,474
1996	112,747,667	122,980,343
1997	114,325,066	143,599,757
1998	107,773,683	124,725,863
1999	86,993,323	111,854,914
2000	115,719,702	167,120,585
2001	117,641,670	148,908,972

**EXPORTACIONES DEFINITIVAS 1993**

Aduana	val trim 1	val trim 2	val trim 3	val trim 4	vol trim 1	vol trim 2	vol trim 3	vol trim 4
Cd. Juárez Chi.	2988	0	11226	238797	3450	0	9960	26
La Paz, B.C.	1610	0	0	6160	1380	0	0	1
Mexicali, B.C.	0	547250	12680	66703	0	823092	23105	8
Nogales, Son.	61100857	26497183	0	9653946	72679682	35272985	0	1485
N. Laredo, Tamps.	14353	25981	184291	4738874	29663	25569	241139	71
R.M. de Quevedo, Chi.	0	0	13995	0	0	0	12400	
Progreso, Yuc.	4339	1600	0	3204	5091	952	0	
Reynosa, Tamps.	556469	387838	39696	696544	661939	570045	48040	89
SLRC, Son.	0	43310	0	0	0	57051	0	
Cd. M. Alemán Tamps.	0	0	43398	8903	0	0	40000	1
Tijuana, B.C.	1272228	7934710	32153865	32730114	1482154	11811400	35603727	3938
Cancún, Q. Roo	60049	29520	0	0	73975	37612	0	
Subtotales	63012893	35467392	32459151	48143245	74937334	48598706	35978371	5623
<b>total</b>				<b>179082681</b>				<b>21574</b>

### EXPORTACIONES DEFINITIVAS 1994

Aduana	val trim 1	val trim 2	val trim 3	val trim 4	vol trim 1	vol trim 2	vol trim 3	vol trim 4
A. Prieta, Son.	0	66035	0	0	0	123551	0	
Cd. Juárez, Chi.	0	26141	8945	69814	0	53965	18450	95
La Paz, B.C.	94341	25156	0	6751	105004	4614	0	10
Matamoros, Tamps.	2501	0	0	0	4200	0	0	
Mexicali, B.C.	6633	88245	22227	0	4500	181280	45960	
Nogales, Son.	233905992	48123280	148355	23014136	229932665	69224033	132400	25966
N. Laredo, Tamps.	226294	129115	157051	347445	327629	295919	235628	456
Reynosa, Tamps.	1147873	688519	390185	1282193	1077908	614794	377696	1039
SLRC, Son.	9615	4541	0	0	16146	9290	0	
Cd.M.Alemán Tamps.	29748	61990	28507	94408	46204	91297	54081	127
Tijuana, B.C.	5372188	8040505	10349639	15591675	7396667	15369221	19684648	20391
Aeropuerto D.F.	0	0	0	14006	0	0	0	63
Guadalajara, Jal.	80231	2454	0	0	41432	4000	0	
Cancún, Q. Roo	62290	1087	0	5375	71995	1500	0	5
Subtotales	240937706	57164892	11095964	40355989	239024350	85795948	20530413	48061
<b>Total</b>				<b>349554551</b>				<b>393412</b>

### EXPORTACIONES DEFINITIVAS 1995

Aduana	val trim 1	val trim 2	val trim 3	val trim 4	vol trim 1	vol trim 2	vol trim 3	vol trim 4
Acapulco, Gro.	0	0	0	3387	0		0	1
A. Prieta, Son.	281551	0	0	0	222778		0	
Cd. Juárez, Chi.	300453	65145	21853	26219	143610	11375	38895	28
Ensenada, B.C.	0	0	0	262223	0		0	466
La Paz, B.C.	206006	37000	27701	0	180518	5342	1480	
Manzanillo, Col.	0	0	0	1563	0		0	1
Matamoros, Tamps.	0	0	24815	0	0		44935	
Mexicali, B.C.	216042	239767	21403	72749	184282	43996	30864	114
Nogales, Son.	316675156	67756678	1032504	22751424	287790050	11863604	1854828	38858
N. Laredo, Tamps.	381630	93981	40065	166974	362563	16565	52530	262
Ojinaga, Chi.	607055	345329	0	0	502951	61478	0	
RM de Quevedo, Chi.	91985	26084	9839	46107	101216	4950	17575	84
Progreso, Yuc.	14967	1525	0	3062	12340	215	0	3
Reynosa, Tamps.	4380349	3104852	2481650	5387121	3578520	314871	3180078	8376
SLRC, Son.	146226	55086	0	0	141513	10294	0	
Cd.M. Alemán, Tamps.	28979	62144	48236	116838	56259	10897	90642	139
Tijuana, B.C.	4651833	11318725	36747866	36896960	4341039	1859604	63769390	66226
Aeropuerto, D.F.	31537	20016	0	1656	14944	2467	0	2
Guadalajara, Jal.	19858	0	0	0	10773		0	
Int. De N. León	13603	0	0	0	13131		0	
Cancún, Q. Roo.	60468	10817	0	5117	54479	1280	0	7
Int. Edomex.	0	0	0	3263	0		0	6
Subtotales	10046860	14944578	39287591	42460124	8827165	2266058	67057685	74847
<b>Total</b>				<b>106739153</b>				<b>173392</b>

**EXPORTACIONES DEFINITIVAS 1996**

Aduana	val trim 1	val trim 2	val trim 3	val trim 4	vol trim 1	vol trim 2	vol trim 3	vol trim 4
A. Prieta, Son.	0	0	15824	52897		0	33430	11000
Cd. Juárez, Chi.	167014	52180	29599	9086	27608	72075	48930	15000
Ensenada, B.C.	47838	5387732	33424172	9793339	8379	5417301	30201150	199000
La Paz, B. C.	15702	24777	0	14411	2077	28665	0	14000
Matamoros, Tamps.	7193	0	0	50401	1225	0	0	10000
Mexicali, B.C.	520292	242130	19424	142486	78793	322611	25990	26000
Nogales, Son.	189435006	78247124	641761	9116193	30160468	108285965	430583	1613000
N. Laredo, Tamps.	197344	46085	184869	82212	24363	46562	157546	10000
Ojinaga, Chi.	521184	316078	0	0	79982	470441	0	
RM de Quevedo, Chi.	0	38748	590492	0		37955	371556	
Progreso, Yuc.	5846	1758	0	0	957	2817	0	
Reynosa, Tamps.	5894929	6357900	5325067	8108259	709310	5420853	3422047	1081000
SLRC, Son.	26181	16903	0	3180	3544	28584	0	6000
Cd. M. Alemán, Tamps.	206150	214405	232404	106553	26361	224979	203469	19000
Tijuana, B.C.	5111076	33677117	33984168	11170782	809356	35331907	26878077	2221000
Aeropuerto, D.F.	102424	10270	3000	0	7954	5150	2100	
Guadalajara, Jal.	25905	2085	0	0	6249	1043	0	
Cancún, Q. Roo.	62114	0	0	0	9095	0	0	
Int. De Qro.	0	0	0	122179		0	0	26000
Subtotales	12153153	40681349	40320000	19593165	1677175	41570291	31034795	3360000
<b>total</b>				<b>112747667</b>				<b>12298000</b>



### EXPORTACIONES DEFINITIVAS 1997

Aduana	val trim 1	val trim 2	val trim 3	val trim 4	vol trim 1	vol trim 2	vol trim 3	vol trim 4
Cd. Juárez, Chi.	80191	24379	0	0	124312	27688	0	
Ensenada, B.C.	285013	6463473	17031435	8940870	465030	8775302	24849325	12662
La Paz, B.C.	115557	116501	0	11528	132974	116340	0	13
Matamoros, Tamps.	0	8089	0	0	0	7247	0	
Mexicali, B.C.	1102952	540912	8287	73382	1543457	591193	12110	104
Nogales, Son.	45026043	25009901	224943	7650811	64911829	23741071	214000	9513
N. Laredo, Tamps.	92203	43339	258013	446112	60577	38700	227236	613
Reynosa, Tamps.	6250165	2905223	1594787	4040688	6814024	3226591	1844940	4396
SLRC, Son.	223608	0	0	0	341957	0	0	
Cd. M. Alemán, Tamps.	219721	282345	58144	7881	265295	327001	62282	12
Tijuana, B.C.	3855059	5787944	4890637	3633331	5666479	6824207	6926143	5204
Aeropuerto, D.F.	5265	3059	890	15397	5850	4106	120	14
Guadalajara, Jal.	4544	0	0	0	1953	0	0	
Int. De Qro.	0	0	0	65480	0	0	0	89
Subtotales	56779560	34572723	7035701	15933082	79611421	34752869	9286831	19948
<b>Total</b>				<b>114321066</b>				<b>143599</b>

### EXPORTACIONES DEFINITIVAS 1998

Aduana	val trim 1	val trim 2	val trim 3	val trim 4	vol trim 1	vol trim 2	vol trim 3	vol trim 4
A. Prieta, Son.	36571	120963	0	0	61274	172189	0	
Cd. Juárez, Chi.	75486	23110	233314	60420	97362	32499	351808	78
Ensenada, B.C.	1248573	2674203	3770106	1666364	1318516	3800737	5555254	1999
La Paz, B.C.	71088	0	0	82129	67503	0	0	16
Matamoros, Tamps.	0	52665	112603	0	0	81021	166931	
Mexicali, B.C.	1047443	1691537	253493	124185	1412799	1877889	181504	1279
Nogales, son.	47687662	21378036	194421	2317320	54644897	24722653	231165	2183
N. Laredo, Tamps.	464340	583779	487268	612516	590263	674958	649665	708
RM de Quevedo, Chi.	0	0	0	42162	0	0	0	42
Reynosa, Tamps.	5973093	2880381	2412160	2262799	6347158	3201969	3122110	2435
SLRC, Son.	38672	22514	3132	0	49036	31812	3024	
Cd. M. Alemán, Tamps.	12269	28707	31854	43215	15495	31030	40581	45
Tijuana, B.C.	5154534	3473236	5043466	3251242	6028930	4027805	7076697	3889
Aeropuerto, D.F.	28096	35992	12373	8415	27791	30225	8563	70
Guadalajara, Jal.	3060	0	0	0	1531	0	0	
Cancún, Q. Roo.	5043	0	0	0	8348	0	0	
subtotales	60414212	30146847	8550770	8661854	69126248	34679362	11480240	9440
<b>total</b>				<b>107773683</b>				<b>124725</b>

### EXPORTACIONES DEFINITIVAS 1999

	val trim 1	val trim 2	val trim 3	val trim 4	vol trim 1	vol trim 2	vol trim 3	vol trim 4
A. Prieta, son.	0	0	0	923	0	0	0	13
Cd. Juárez, Chi.	13207	0	3424		14053	0	4947	
Ensenada, B.C.	26525	237279	1874928	297812	18222	360606	2736909	4173
La Paz, B.C.	332	152	2420	272	572	228	299	2
Matamoros, Tamps.	0	64853	80891		0	100068	117707	
Mexicali, B.C.	780168	769301	36866	6324	1064899	1210549	52890	87
Nogales, Son.	23594731	6878698	471508	2325854	25238937	10823744	629830	32867
N. Laredo, Tamps.	817495	448357	305662	66814	761724	703559	418133	893
RM de Quevedo, Chi.	0	32725	161107	21900	0	49030	234568	311
Reynosa, Tamps.	5706881	2965970	2033293	344443	6024745	4663637	2804299	4634
Cd.M. Alemán, Tamps.	45638	19777	12806	3608	38322	31166	18800	47
Cd. Hgo. Chis.	0	0	33907		0	0	50000	
Tecate, B.C.	3151	0	0		3000	0	0	
Tijuana, B.C.	4498823	2657654	2436679	438297	4287367	4165558	3346749	6108
Aeropuerto, D.F.	0	25897	1623	3112	0	40700	1034	17
Int. De Nuevo León.	0	0	0	530	0	0	0	5
Subtotales	35446887	13863232	5574342	3210886	37418994	21788011	7674010	44973
<b>total</b>				<b>8699332</b>				<b>111854</b>

### EXPORTACIONES DEFINITIVAS 2000

Aduana	val trim 1	val trim 2	val trim 3	val trim 4	vol trim 1	vol trim 2	vol trim 3	vol trim 4
A. Prieta Son.	0	0	25910	0	0	0	30041	
Cd. Juárez, Chi.	0	0	5538	11969	0	0	6895	1
Ensenada, B.C.	1557	2516329	7222965	5301830	2576	3215151	8862021	735
La Paz, B.C.	878	677	0	0	1747	956	0	
Matamoros, Tamps.	0	201055	163729	20446	0	258647	200265	2
Mexicali, B.C.	806257	503957	27881	193557	1491230	693500	35030	25
Nogales, Son.	32470518	20749029	233284	14045277	58200212	27968058	264080	2001
N. Laredo, Tamps.	453790	837566	612311	818793	808605	1116157	682057	106
RM de Quevedo, Chi.	0	10065	210013	0	0	12727	258031	
Reynosa, Tamps.	3278977	3557323	2140420	5028639	5971543	4733465	2487967	684
Cd. M. Alemán, Tamps.	2498	20238	3981	0	4500	26792	4374	
Tijuana, B.C.	2999777	3905777	2478761	4784608	5404739	5215738	2841357	61
Aeropuerto, D.F.	56092	36340	7000	0	100766	48787	5720	
subtotales	40070344	32338356	13105883	30205119	71985918	43289978	15647797	3619
<b>total</b>				<b>115719702</b>				<b>16712</b>