

*Ernesto López Rojas**

El sector del autotransporte en la era TLCAN: resultados y perspectivas

SUMARIO: I. Introducción. II. El servicio de autotransporte de carga. III. Retos. IV. Perspectivas.

Introducción

La vecindad de tres países que conforman América del Norte y la importancia que representa la región en la economía mundial estimada en un 26%, dio como resultado cambios significativos para los procesos de integración y globalización en la zona, en los que México no podía quedar rezagado, situación que dio origen a la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte o (TLCAN).

- El TLCAN, es un acuerdo regido por el Derecho Internacional firmado por los Estados Unidos de Norteamérica (Estados Unidos), Canadá y México, que tuvo como objetivos principales los siguientes:
- Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios entre los países parte.
- Promover condiciones de competencia en la zona de libre comercio.
- Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de los Estados parte, y
- Establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios del Tratado.

* Exdirector Jurídico de la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (CANACAR).

En materia de autotransporte transfronterizo de carga, se convino entre los países en comento la apertura gradual en lo que respecta a servicios e inversión, entendiéndose por éste, el transporte de carga internacional entre dos puntos: esto es, de un país al territorio del otro y en el caso de México, se reservó para sus nacionales el transporte de carga denominado doméstico o de cabotaje, el cual se genera de un punto a otro dentro del territorio mexicano. De esta forma, también se concibió por lo que corresponde a las inversiones que no podían directa ni indirectamente participar en empresas que proporcionen servicio de transporte de carga doméstica.

Estas determinaciones derivadas del TLCAN no quedaron lo suficientemente claras ni en el Tratado ni en la legislación mexicana atendiendo además a la moratoria que ha impuesto en forma unilateral los Estados Unidos, lo cual ha sido materia de falta de cumplimiento respecto de lo pactado.

Han transcurrido veinte años desde la entrada en vigor del TLCAN y a pesar de la liberalización que en el mismo se pactó en materia de Transporte Terrestre Transfronterizo, la realidad que ha imperado en este tema, es totalmente discordante con el acuerdo que entró en vigor el 1 de enero de 1994. Es por ello, que en este estudio se realizará un análisis de los principales acontecimientos y obstáculos que se han enfrentado, su impacto y repercusiones en los resultados y perspectivas proyectados en el TLCAN. En la misma tesitura, la evaluación que se hace de este tema, concluye con una serie de recomendaciones que en opinión de su autor y dada la experiencia y el análisis de diversos tratadistas y de los propios autotransportistas mexicanos a través de la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (CANACAR), serán factores importantes para proponer condiciones de equidad, que den respuesta a una apertura y facilitación de las fronteras entre México y Estados Unidos, permitiendo mejores condiciones para el traslado de mercancías y productos, omitiendo comentarios en relación con Canadá, toda vez, que durante el lapso de tiempo transcurrido poco se ha avanzado en el tema.

La evolución que ha traído consigo la globalización, ha transformado el entorno de las naciones con gran rapidez, rebasando en la mayoría de los casos el aspecto normativo de cada país, lo que ha ocasionado la existencia de disposiciones legales no coincidentes entre sí y que en atención a la celebración de los Tratados que se suscriben, ha sido necesario adecuar el marco normativo de cada país y esto ha traído consigo serias dificultades para diseñar e implementar políticas públicas aceptables en cada sector y que a la fecha para el caso de México, no son claras y suficientes para permitir una adecuada coordinación de servicios de transporte.

Uno de los objetivos fundamentales del Tratado, es facilitar los intercambios y el comercio en términos de equidad para cada una de las naciones parte. Sin embargo, no siempre tienen cabida los aspectos igualitarios de trato nacional y menos aún para el caso concreto. El espíritu original del TLCAN en materia del libre tránsito internacional de unidades, ante la diferencia de asimetrías de cada uno de los países, ha ocasionado poco avance en relación a lo pactado.

Para el caso de México, el TLCAN constituyó una herramienta fundamental para incrementar en lo general el comercio exterior, para fortalecer el intercambio con el mercado norteamericano y si bien es cierto, que a partir de su implementación ha propiciado un mecanismo de apertura que era necesario reflejar, hay sectores como el caso del autotransporte que se han visto afectados por falta de condiciones de equidad con relación a los Estados Unidos, y no obstante que se han establecido diversas acciones, mismas que han servido como paliativos para simular un cumplimiento a lo establecido.

Sin embargo, lo anterior no quiere decir que el intercambio y comercio entre México y Estados Unidos principalmente, se haya interrumpido o se haya afectado a causa de la implementación del TLCAN, ya que los flujos de mercancía que se transportan principalmente entre estos países, llegan a sus destinos en forma correcta y en todo caso lo que habría que impulsar son acciones que permitan mayor fluidez para los cruces y las revisiones de carácter aduanal, situaciones que a la fecha, si bien es cierto se han ido mejorando, aún distan de ser las óptimas para un mayor intercambio.

Así también, según los comentarios que emitieron los propios negociadores del TLCAN el rubro del autotransporte entró a la negociación casi al finalizar ésta, ya que este tipo de servicio no era un tema que estuviera contemplado dentro de la materia del tratado, y fue la presión de la industria del transporte que se dedica a la paquetería en los Estados Unidos, la que influyó para que ese sector fuera incluido dentro del TLCAN. Lo anterior, a pesar de la oposición del Sindicato de Transportistas de los Estados Unidos, denominados “los teamsters”, situación que dio como resultado que la industria del transporte nacional se viera impactada por cambios significativos, tomando en consideración que este sector, llevaba veinte años en crecimiento, esto es, a partir de la década de los setenta, y a pesar de la gradualidad en la apertura convenida, tanto en materia de servicios como de inversión.

Un factor que ha influido en la falta de entendimiento, lo constituye el alcance del término denominado “carga internacional” o “carga de origen”, al conceptualarlo como todo producto o bien, que hasta en tanto no llegue a su consumidor final, que venga de otro país y que se introduzca a territorio nacional, por ese simple hecho es carga internacional y debe ser materia según algunos analistas del TLCAN de transporte internacional, independientemente del lugar en donde se encuentren las unidades vehiculares en su traslado dentro del territorio nacional.

Además, influyó en gran medida para la falta de implementación del Tratado el equiparar según nuestra legislación el servicio de carga con el de mensajería y paquetería, hecho que durante 18 años no tuvo regulación, toda vez que durante ese tiempo no se emitió el Reglamento en donde se establecieron las diferencias existentes entre ambos servicios, situación que propició en México una inadecuada operación de los mismos, ya que a través de empresas extranjeras con inversión total, prestan servicios que corresponden propiamente al de carga nacional y no al de paquetería.

Algunos otros aspectos que también se han presentado ante la falta de claridad de la Legislación Mexicana, ha sido el relativo al arrendamiento de unidades motrices y de arrastre en territorio nacional, en dónde se permite el 100% de inversión extranjera, para que a través de esta figura empresas extranjeras aparenten la operación de servicios de cargas de transporte doméstico dentro del territorio nacional, independientemente del aspecto correspondiente a la inversión neutra, como otro mecanismo de simulación, situaciones que han propiciado un descontento y una falta de igualdad en el cumplimiento del TLCAN.

Finalmente, la legislación mexicana poco se ha ocupado en los últimos 20 años, de precisar en leyes, reglamentos y normas oficiales el marco regulatorio derivado del TLCAN en materia de transporte terrestre y en particular del autotransporte de carga y como se ha dicho, más han contribuido los acuerdos entre los propios transportistas para el intercambio de carga que los efectos positivos del TLCAN.

II. El servicio de autotransporte de carga

Antecedentes

La actividad económica del Autotransporte de Carga, original mente se contempló en nuestro país como un servicio público que proporcionaba el Estado, sin embargo, dado que el citado servicio no tenía un carácter prioritario en términos del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determinó delegar a los particulares la prestación del mismo a través del otorgamiento de concesiones. No obstante, por la dificultad para la implementación de su otorgamiento por medio de la declaración de necesidades, por ser un sector sumamente dinámico, se dio poco cumplimiento a esta disposición normativa.

El régimen de concesión al cual se sujetaba, sufrió una modificación en 1993, que coincidió con la implementación del TLCAN, por lo que a partir de ese año el servicio se desarrolla a través de permisos expedidos por parte de las autoridades competentes, esto es, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por conducto de la Dirección General de Autotransporte Federal y las áreas desconcentradas competentes en las Entidades Federativas, por lo que corresponde a las vías generales de comunicación. Así también, hay un vacío en la legislación mexicana para regular tanto la expedición de permisos como la operación de los servicios transfronterizos.

Los primeros antecedentes de intercambio en materia de autotransporte se remontan al año de 1954, cuando se establece un programa de cruce entre México y los Estados Unidos de Norteamérica para que los vehículos de ambos países crucen la frontera y se internen exclusivamente dentro de la zo-

na fronteriza. Otro hecho que da pauta a un intercambio de mercancías y que impacta en el transporte en la zona fronteriza, lo fue la integración que comenzó a materializarse en 1965, cuando se estableció el programa de maquiladoras en el norte del país.

Así pues, el autotransporte de carga mexicano fue sujeto de autorizaciones otorgadas por parte de la Comisión Interestatal de Comercio (ICC), y en 1982 el Congreso de los Estados Unidos expidió la Ley de Reforma de la Regulación de Transporte, que imponía una moratoria de dos años para otorgar nuevos permisos al transporte mexicano, para entrar dentro de las zonas comerciales de las ciudades fronterizas de los Estados Unidos, mismos que en el año en cita, este país restringió el otorgamiento de este tipo de autorizaciones y posteriormente permitió la entrada, atendiendo al tipo de productos que se transportaban y a la necesidad del consumo por parte de los Estados Unidos, situación que no fue y no ha sido uniforme en todos los puntos fronterizos, ya que cada Estado Norteamericano impuso sus propias condiciones.

En las décadas de los setenta y ochenta, ante el intercambio de mercancías y ante la sustitución del vehículo torton y por el tráiler, en dónde el remolque y semirremolque fueron elementos fundamentales para el intercambio de mercancías, se permitió que en la línea fronteriza de las aduanas de México y Estados Unidos se estableciera el intercambio de remolques y semirremolques, a fin de que el tractor matriculado de cada uno de estos países los arrastrara hasta sus lugares de destino, dentro de los propios territorios. Esta forma de operación de los servicios de carga que se implementó, ha sido la herramienta fundamental para satisfacer todas las necesidades de transportación de carga que se han requerido en el comercio e intercambio de mercancías, situación que a la fecha sigue funcionando y constituye el modus operandi en dónde los transportistas de ambos países, han establecido sus propios convenios y permitido para el caso de México que el remolque o semirremolque con placas de Estados Unidos se interne a territorio nacional por un término de 30 días, trasladando exclusivamente mercancías de importación y exportación.

Otro antecedente, lo constituyó la adhesión por parte de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que implicó la repercusión de los principios del propio acuerdo, a las condiciones económicas generales que imperaban en México en ese momento, en donde se establecieron áreas de libre comercio.

En materia de cooperación, México apoyó la apertura al comercio transfronterizo, con la firma en 1990 del Memoranda de Entendimiento para Facilitar los Servicios de Fletamento y de Turismo en Autobús. A este acuerdo le siguieron otros como el de Reconocimiento y Validez de las Licencias Federales de Conductor y las Licencias Comerciales de Conductor, así como la incorporación de México a la Alianza de Seguridad para Vehículos Comerciales (CVSA) y la firma de un Memoranda sobre el Proceso de Planificación del Transporte Terrestre a ambos lados de la frontera.

Un aspecto a considerar debido a la falta oportuna de fluidez en los cruces fronterizos, se deriva fundamentalmente de las revisiones aduanales y no obstante que se ha dado solución parcial al cruce de las unidades, que consiste en que los tractores de ambos países dejan los remolques y semirremolques dentro de sus respectivas aduanas y una unidad motriz autorizada denominada "Transfer" los arrastra y cruza la línea fronteriza, para que posteriormente sean enganchadas por el tractor de cada uno de los países y trasladen la mercancía o bienes al lugar de destino dentro de cada uno de los territorios. Esta forma de operación como se ha dicho, ha servido como herramienta de solución, misma que ha sido materia de crítica por algunos sectores.

Clasificación y participación en el PIB

El Autotransporte de Carga se identifica en el Subsector 484 del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN), el cual se subclasifica en dos grandes ramas Carga General y Carga Especializada, las cuales a su vez contemplan tanto el Autotransporte Terrestre Urbano como el Foráneo.

Así pues, la trascendencia del Autotransporte de Carga radica en el carácter estratégico que tiene para el desarrollo económico del país, al permitir la vinculación entre sectores y regiones al interior y exterior de México.

Lo anterior, puede verse reflejado en la participación que ese subsector aporta en el Producto Interno Bruto (PIB) del país, la cual se puede advertir en las cifras que aparecen en la Base de Datos en Línea de Estadísticas, que presenta información sobre el transporte y sus actividades relacionadas en Canadá, México y Estados Unidos, conocida como Base de Datos de Transporte de América del Norte, misma que puede ser consultada en la dirección electrónica <http://nats.sct.gob.mx>, en la que se muestra la información según actividad económica con la Base SCIAN (Miles de millones de dólares estadounidenses a precios corrientes). El PIB se refiere al Valor Agregado Bruto a precios básicos, incluye los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente para el total de la economía (Cuadro 1).

Como puede observarse, la participación del Autotransporte de Carga en el PIB del ejercicio 2012, representa un 3.04% de su total. Las actividades económicas que figuran, se presentan a nivel de sector y subsector de actividad económica de acuerdo a la versión correspondiente del SCIAN. La tabla de correspondencia entre este clasificador y el utilizado en el Sistema de Cuentas Nacionales de México (INEGI).

Como se mencionó con antelación, el Autotransporte está relacionado directa o indirectamente con la mayor parte de las actividades económicas del país; generando dos millones de empleos a nivel nacional, del cual el 53% corresponde al autotransporte de carga de conformidad con las cifras del Sis-

tema de Cuentas Nacionales del INEGI. Aunque su importancia en cuanto a mano de obra es sobresaliente debido a los empleos indirectos que se generan y según los análisis, el número de empleos para este sector se duplica a cuatro millones a nivel nacional.

Cuadro 1

Industrias del SCIAN	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Correos y almacenamiento (48-49)	51.2	57.1	61	62.9	51.2	63.1	69.2	71.9
Aéreo (481)	1.6	1.8	1.8	2	1.8	2	2	2.1
Ferrocarril (482)	1.2	1.3	1.4	1.4	1.3	1.7	1.9	2
Transporte por agua (483)	0.6	0.7	0.8	0.9	0.6	0.7	0.7	0.8
Autotransporte de carga (484)	22.6	26.4	28.1	29.2	22.8	29.5	32.8	34.8
Terrestre de pasajeros, sin ferrocarril (485)	18.9	20	21.4	21.6	18.4	21.7	23.6	23.9
Transporte por ductos (486)	0.6	0.6	0.7	0.8	0.6	0.7	0.7	0.6
Total Economía	828.7	928.4	1003.1	1071.9	856.3	1007.1	1126.6	1145.3

Fuente: <http://nats.sct.gob.mx/espanol/documentacion-tecnica/documentacion-tecnica-1/dt-1-2-producto-interno-bruto-pib-segun-actividad-economica-naics-basis/#sthash.Gyr2trbL.dpuf>

Marco regulatorio

El Estado goza de la potestad de regular las vías generales de comunicación y los modos de transporte que operan en ellas, las cuales quedan sujetas exclusivamente a los Poderes de la Federación, por lo que corresponde a las vías federales, ya que las Entidades Federativas, en particular, regulan el servicio de carga por lo que corresponde a las vías locales en su territorio. Derivado

de lo anterior, el Ejecutivo ejercita sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y corresponde a los aspectos de inversión extranjera regularlos a través de la Secretaría de Economía del país.

Así pues, el marco regulatorio en la materia en análisis es diverso y no preciso en cuanto al autotransporte transfronterizo e inversión. De esta forma, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 73 fracción XVII, consigna lo que ya se refirió con antelación, en el sentido de que el servicio que se preste en la vías generales de comunicación queda reservado a la Federación para la emisión de leyes, por lo que corresponde a las Leyes Ordinarias, se rige a través de los siguientes preceptos: Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; Ley de Vías Generales de Comunicación y sus respectivos Reglamentos. Las Normas Oficiales y los Acuerdos también juegan un papel primordial, así como los Tratados Internacionales, entendiéndose por éstos los convenios regidos por el derecho internacional público, celebrados por escrito entre los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional con la aprobación del Senado de la República.

En el último de los rubros señalados y materia de este estudio, destaca el Tratado que entró en vigor en enero de 1994, denominado TLCAN. Al respecto vale la pena traer a colación que en ese momento las expectativas de crecimiento económico del sector eran amplias, pues en el mismo se establecían de forma expresa derechos y obligaciones que los tres países suscriptores (México, Estados Unidos y Canadá) debían acatar, en relación con el intercambio de mercancías y servicios, plazos específicos de desgravación entre las partes y para la adaptación de las nuevas circunstancias imperantes.

De acuerdo con nuestra Constitución, las leyes que expida el Congreso de la Unión y los Tratados aprobados por el Senado serán la Ley Suprema de toda la Unión (artículo 133). A su vez, la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, sólo hace un señalamiento para definir el autotransporte internacional de carga y lo precisa como el que opera de un país extranjero al territorio nacional o viceversa y se ajustará a los términos y condiciones previstos en los tratados internacionales (artículo 59). De esta forma, la Ley distingue los servicios nacionales de los internacionales por su origen y destino.

Por otra parte, en materia de inversión, la Ley de Inversión Extranjera regula las inversiones en nuestro país, señalando expresamente que están reservadas de manera exclusiva a mexicanos y sociedades mexicanas, con cláusula de exclusión de extranjeros, los servicios de carga dentro del territorio nacional (artículo 6, fracción I).

Los anteriores conceptos, son importantes para ubicar el contenido de la reserva para los nacionales, en cuanto al transporte doméstico o de cabotaje, los cuales quedaron diferenciados en la propia legislación y en el TLCAN. De esta forma, serán servicios nacionales los que tienen su origen y destino dentro del propio territorio y serán internacionales, los servicios con origen o destino fuera del territorio nacional.

Al respecto es importante considerar la opinión que han dado algunos tratadistas y autoridades al señalar que el autotransporte internacional de carga no se define por el origen y destino del servicio, sino por el origen de la carga. Bajo esta idea, sólo sería carga doméstica la que se produce y se consume dentro del territorio nacional y por excepción carga internacional sería toda aquella que proviene del extranjero y que se introduce al territorio nacional independientemente del lugar en que se encuentre. De esta forma el concepto de carga internacional, entra en contradicción con lo previsto en nuestra legislación. Estos planteamientos han sido susceptibles de vulnerar la reserva del cabotaje o transporte doméstico para los mexicanos, conforme a lo pactado en el TLCAN.

Acuerdos tomados en el TLCAN

Ahora bien, en el Capítulo XII del TLCAN, al cual se le denominó Comercio Transfronterizo de Servicios, se estableció que por éste debía entenderse la prestación de un servicio (a) del territorio de una Parte al territorio de otra Parte; (b) en territorio de una Parte, por personas de esa Parte, a personas de otra Parte; o (c) por un nacional de una Parte en territorio de otra Parte, en el que no se incluye la prestación de un servicio en el territorio de una Parte mediante una inversión, tal y como se encontraba definida en el Artículo 1139, "Inversión - Definiciones, en ese territorio".

En el TLCAN en materia de *Servicios* de autotransporte de carga se convino que:

- Tres años después de su firma, es decir desde el 18 de diciembre de 1995, México permitiría los servicios transfronterizos de y hacia los Estados de la frontera norte. (Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas).
- Por su parte Estados Unidos permitiría los servicios transfronterizos de y hacia los Estados de su frontera sur (California, Arizona, Nuevo México y Texas).
- Seis años después de la entrada en vigor, es decir, el 1o de enero del año 2000 se permitirían los servicios transfronterizos de y hacia la totalidad del territorio mexicano.
- A su vez Estados Unidos autorizaría a las personas de México los servicios transfronterizos de y hacia todo su territorio.

Por su parte en materia de inversión se pactó:

- Los inversionistas extranjeros que participen en empresas mexicanas que presten servicios de transporte de carga internacional podrán tener directa o indirectamente la siguiente participación:
 - 3 años a partir de la firma de este tratado, es decir desde el 18 de diciembre de 1995, hasta un 49% de inversión.
 - 7 años después de la entrada en vigor del TLCAN hasta un 51% de inversión.
 - 10 años después de la entrada en vigor del TLCAN, es decir. A partir del 1 de enero del 2004, hasta un 100% de inversión.
- En Estados Unidos, 3 años después de la firma las personas de México podrían invertir hasta el 100% en empresas Estadounidenses dedicadas al transporte de carga internacional.

Incumplimiento de Estados Unidos de Norteamérica

Materia de análisis de este estudio lo constituye el hecho de que con la entrada en vigor del TLCAN en materia de Autotransporte no se modificó sustancialmente el intercambio de mercancías entre México y Estados Unidos, toda vez que hasta terminar el siglo xx se mantuvo el statu quo respecto de la operación de los servicios que se venían realizando hasta antes de 1994. Vale la pena señalar al respecto que la entrada en vigor del Tratado el 1 de enero de ese año, coincide con un levantamiento de inconformidad que se presenta en Chiapas, como un reflejo de la realidad nacional, respecto de los estándares de pobreza y marginación que se presentan en nuestro país. De esta forma, las condiciones de negociación fueron desiguales, por lo tanto dadas las particularidades de cada sector, ha propiciado que a 20 años de su vigencia no se hayan establecido condiciones favorables para su implementación conforme fue el espíritu original y tuvo que existir por parte de México una demanda de incumplimiento para propiciar que en cierta forma, el TLCAN que fue pactado, tuviera mejores beneficios que los que se habían presentado.

Desde el 18 de diciembre de 1995, los Estados Unidos impusieron de manera unilateral una moratoria tanto en materia de servicios como de inversión a los autotransportistas mexicanos, bajo los siguientes argumentos:

- La falta de seguridad de los vehículos mexicanos.
- La afectación a los salarios y al empleo de los operadores.
- Falta de homologación de la normatividad de ambos países.
- Ante este incumplimiento las autoridades mexicanas, y a petición principalmente del autotransporte organizado del país (CANACAR),

demandaron el incumplimiento y el trato discriminatorio de los Estados Unidos al no permitir la inversión ni procesar las solicitudes de transportistas mexicanos.

A su vez, el autotransporte organizado señaló que contrariamente al principio fundamental de reciprocidad, México sí autorizaba la entrada del capital extranjero a la actividad del autotransporte y fue hasta septiembre de 1998 cuando se solicita formalmente la integración de un panel arbitral para resolver la controversia. El panel resolvió al final en favor de México, en febrero del año 2001.

No se omite resaltar que las restricciones impuestas por parte de Estados Unidos, no derivan necesariamente del TLCAN, sino que también obedecen a las necesidades de su mercado, es decir, si alguno de los productos perecederos como lo son las hortalizas, principalmente en Estados Unidos tienen en demasía, no permiten que este tipo de productos entren en su territorio y por lo tanto restringen su introducción y conflictúan la operación de los servicios de autotransporte.

¿Qué señaló el Panel en relación a la resolución final?

- La negativa de Estados Unidos a procesar las solicitudes de mexicanos es un incumplimiento al TLCAN.
- Las insuficiencias del marco legal mexicano no justifican la moratoria.
- Estados Unidos, incumplió con el TLCAN al no permitir que los nacionales mexicanos invirtieran en empresas en ese país.

A su vez el Panel, emitió entre otras las siguientes recomendaciones:

- Que Estados Unidos lleve a cabo las acciones necesarias para que cumpla, tanto en materia de inversión como en servicios.
- Que Estados Unidos puede no tratar las solicitudes de mexicanos, exactamente de la misma forma que trata las peticiones de los canadienses y de sus propios nacionales.
- Que cada país es responsable de la operación segura en su territorio.
- Que puede ser razonable que un país, para que un prestador de servicios garantice el cumplimiento de sus normas, aplique a éste procedimientos distintos y deben ser de buena fe con una motivación legítima de seguridad.

— Y finalmente, que cada país pueda establecer el nivel de protección que considere adecuado para la seguridad en la prestación de los servicios.

La resolución final del Panel, fue emitida en febrero de 2001 y toda vez que se tenían 30 días para el cumplimiento de la misma, venció el 6 de marzo del mismo año. Pese a ello, fue hasta el mes de mayo del año en cita, cuando se publica en la *Federal Register* de los Estados Unidos, una propuesta de regulación para el acceso de los camiones mexicanos, con la cual se pretendió dar cumplimiento al TLCAN. Sin embargo, debe señalarse que la propuesta no adopta medidas sustanciales para que Estados Unidos cumpla en materia de inversión.

De esta forma, las reglas propuestas por Estados Unidos establecían requisitos de acuerdo al lugar en donde el transporte mexicano pretendiera ingresar, es decir, si dentro de las zonas comerciales de la línea fronteriza o hacia el interior de los Estados Unidos, imponiendo un sistema de monitoreo e inspección exhaustivo.

Dado el incumplimiento del TLCAN y ante la falta de apertura de servicios a territorio estadounidense, los dos gobiernos, establecieron acciones para dar lugar a un proyecto que denominaron “piloto” o “demostrativo”.

Proyecto Piloto

Como consecuencia del incumplimiento al TLCAN y del resultado del panel de controversias aludido, los gobiernos de México y de Estados Unidos, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y su símil en Estados Unidos, pactaron un programa experimental que en sí no corresponde a lo convenido en el TLCAN, sino más bien, a establecer ciertas medidas de experimentación que dieran como resultado la posibilidad de avanzar en un programa de intercambio de unidades con la participación del sector autotransporte para dar cumplimiento a los compromisos contraídos.

En relación con lo anterior, en el año 2007 el entonces Presidente George Bush promovió el establecimiento del proyecto demostrativo de autotransporte transfronterizo, que consistía en ensayar una libre circulación restringida a 100 empresas de cada país y sometido a un riguroso escrutinio a fin de que los transportistas mexicanos garantizaran la seguridad dentro del territorio estadounidense. Este programa nuevamente fue materia de impugnación por los “Teamsters”.

Así, el 30 de agosto de 2007 se publica en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo a través del cual el Gobierno de México, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, otorgaría permisos a empresas norteamericanas para prestar el servicio de autotransporte transfronterizo entre ambos países. El servicio que se contempló era para carga general excluyendo materiales y residuos peligrosos, objetos voluminosos, valores,

grúas industriales, mensajería y paquetería, entre otros. Asimismo, se mantuvo la reserva de la carga doméstica para empresas mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.

Del análisis que se realiza al acuerdo anteriormente referido, se pueden advertir inconsistencias jurídicas entre las que destacan:

- El Proyecto Demostrativo no se encontraba contemplado en el TLCAN.
- La determinación final del Panel Internacional de Controversias no incluyó la figura de un Proyecto de esa naturaleza.
- La SCT únicamente contaba con atribuciones para expedir permisos a mexicanos o sociedades constituidas conforme a leyes nacionales.
- A su vez, el Gobierno Mexicano no adoptó medidas efectivas, a no ser, la suspensión de beneficios de efecto equivalente, lo que representó para los auto transportistas mexicanos una enorme desventaja competitiva, dado que por el contrario las empresas estadounidenses desde que entró en vigor el Tratado, tuvieron abiertas las puertas para realizar inversiones y tener presencia en el mercado nacional, no sólo en empresas de autotransporte, sino también como ya se dijo, a través de empresas de mensajería y paquetería, de arrendamiento de equipo y de empresas de servicios logísticos, sin dejar de señalar que la inversión neutra también constituyó una forma de simulación para la inversión extranjera.

Ante el reiterado incumplimiento, el gobierno mexicano solicitó la aplicación de la suspensión de beneficios en el marco del TLCAN y de esta forma el artículo 2019, dio pauta para que el Gobierno de México, aplicara la suspensión de beneficios de efecto equivalente a la parte demandada, mismo que fue cumplido pero no en el sector de autotransporte.

Así también, el 11 de marzo de 2009, el Congreso de Estados Unidos prohibió el uso de los fondos destinados al Proyecto Demostrativo. La negativa presupuestaria derivó en la cancelación de este proyecto, por lo que en marzo del mismo año, México aplicó medidas de represalia a 88 productos provenientes de ese país, las cuales llegaron a reflejarse en el establecimiento de aranceles hasta de 99 productos industriales y agrícolas provenientes de 43 estados, con lo cual, se estimó impactar un volumen de comercio de alrededor de 2 mil 500 millones de dólares.

En este tenor, el gobierno de México suspendió dichas medidas, derivado del acuerdo por el que se retomaba el proyecto demostrativo y permitiría a un transportista mexicano cruzar y operaren territorio de Estados Unidos, mismas que podrían ser restablecidas en caso de que ese país incumpliera el acuerdo sobre transporte.

Nuevamente, el 6 de julio de 2011, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Departamento de Transporte de Estados Unidos (DOT), suscribieron un memorándum de entendimiento, dónde se acordó nuevamente dar vida a un programa piloto, a cambio de la eliminación gradual de la represalia. Con

la firma del Memorándum de Entendimiento, México acordó suspender de manera horizontal la mitad de los aranceles que impuso a los productos provenientes de Estados Unidos. Esta reducción comenzó a aplicarse el 8 de julio del 2011.

Este segundo programa piloto es considerado por el sector de Auto-transporte Mexicano, como un programa sumamente restrictivo, lo que ha resultado en una participación muy baja, tanto de transportistas nacionales como de extranjeros, para adherirse al mismo y ha tenido una menor participación que el primer programa piloto.

A continuación, se presenta un informe de los transportistas que han participado en el programa cuya versión es al 19 de julio de 2013, cuyos antecedentes fueron obtenidos de la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga.

Cuadro 2
Transportistas que participan en el Programa

	Empresas	Conductores	Vehículos	Cruces
Transportistas Estadounidenses	3	41	45	5,729
Transportistas Mexicanos	14	57	59	10,600
Total	17	98	104	16,329

Es necesario precisar que independientemente de las acciones del programa piloto, ha existido un crecimiento paulatino del comercio entre México y Estados Unidos, en dónde el transporte mexicano ha dado respuesta a las necesidades existentes, a través del intercambio de remolques y semirremolques en la línea fronteriza, como ha quedado señalado anteriormente. Lo expuesto puede verse reflejado en el Cuadro 3.

III. Retos

La importancia del autotransporte en el caso de México y Estados Unidos, como se ha dicho, se debe al comercio entre estas dos naciones y se realiza actualmente en forma prioritaria por este modo de transporte.

A continuación, se procederá a enunciar un cúmulo de factores que han sido un obstáculo para abrir las puertas a lo convenido y parten de la revisión realizada a 20 años de vigencia del TLCAN, de la experiencia recabada,

de la expectativa de una estrategia que tienda a superar los obstáculos encontrados, derivados primordialmente de la sujeción a intereses de Estados Unidos que deben quedar de lado; así como a nuestra realidad nacional, y que debe reflejar los resultados esperados, a través de condiciones y medidas que contribuyan a mejorar el tránsito de las mercancías y con ello la circulación de los vehículos, con total equidad y respeto entre los países parte, principalmente entre México y Estados Unidos, ya que en el caso de Canadá, aunque es signataria del tratado no existen a la fecha condiciones para que el transporte mexicano pueda llegar a Canadá y viceversa.

Cuadro 3
México: Balanza comercial de Transporte Carretero
(millones de dólares)

	1996	2000	2005	2010	2011	2012
Comercio total	185469	340579	436053	599955	700218	741458
Exportaciones	96000	166121	214233	298473	349376	370706
Importaciones	89469	174458	221820	301482	350842	370752
Transporte carretero balanza	112009	209533	258864	335029	371404	399062
Exportaciones	56277	105951	136408	173493	193038	208605
Importaciones	55732	103582	122456	161536	178366	190456
Otros modos, comercio total	11469	18658	27073	21636	19970	19392
Exportaciones	780	640	4444	9183	8283	8374
Importaciones	10689	18018	22629	12453	11687	11018

De forma enunciativa y no limitativa, se presentan algunos de los retos que se deben enfrentar en la relación bilateral, con base a los obstáculos que se han presentado, los cuales se deberán considerar para futuras negociaciones que tendrán que darse, a fin de buscar mejorar el flujo de mercancías, para lograr que México tenga un mejor desempeño comercial y económico con estándares mundiales. Lo anterior, tomando en consideración que las correcciones a las malas prácticas que se han suscitado, deberán resolverse con una participación responsable, inteligente y sobre todo democrática de cada uno de los interesados.

-
-
- Que se agilice la forma de cruce en la zona fronteriza, a fin de facilitar las revisiones aduanales y de seguridad, para que los camiones que llegan a la frontera desenganchen los remolques y semirremolques indistintamente en la aduana del país de destino y de esta forma sean arrastrados por el tractor de cada uno de los países y desalienten el servicio prestado por los “Transfers” como se realiza actualmente.
 - Que se siga impulsando y alentando la celebración de alianzas y convenios, entre empresas mexicanas y norteamericanas, para el arrastre de remolques y semirremolques en cada uno de sus territorios.
 - Fomentar la homologación de condiciones de fabricación de vehículos y reconversión energética, a través de normas oficiales, a fin de evitar restricción en el cruce, ya que las diferencias tecnológicas que se han presentado, han constituido una barrera más a la libre circulación.
 - Los principios que rigen al TLCAN en cuanto al trato de nación más favorecida, deben ser prácticas regulatorias de observancia, a fin de evitar discriminaciones a los transportistas de cualquier país parte.
 - Promover la integración de empresas transportistas de ambos países en el marco de un modelo de equidad y reciprocidad, será fundamental para la obtención de resultados, pues la cooperación y el buen entendimiento son factores fundamentales para avanzar en medidas que contribuyan a la facilitación de los cruces fronterizos.
 - La adecuación de un marco jurídico en la legislación mexicana es fundamental para dar certeza jurídica al transporte nacional en relación al internacional, a fin de determinar con claridad y precisión los alcances de ambos servicios, sin dejar de reconocer lo pactado en el TLCAN, en particular lo relativo a la reserva, en relación al transporte doméstico para los nacionales de cada país y clarificar los alcances de la inversión extranjera en cada uno de los países parte.
 - Determinar que los inversionistas de otra parte o sus inversiones, no podrán directa ni indirectamente participar en empresas que proporcionen servicios de transporte de carga doméstica. Para tal efecto, la regulación de la inversión extranjera, del servicio de mensajería y paquetería y de arrendamiento deberán ser claros en cuanto a su marco de operación, toda vez que estos últimos, sí permiten una inversión total de capital extranjero y son mecanismos de simulación para participar en el transporte doméstico.
 - Los requisitos para la operación de los servicios son diametralmente diferentes, por lo que corresponde a la materia de seguros y responsabilidad civil,

que se origina por la propia operación de los servicios y cuya actividad es muy proclive a que se presenten los siniestros, que generen las recomendaciones que permitan avanzar en la búsqueda de mecanismos que garanticen los daños, evitando acciones de extraterritorialidad que en ocasiones se adjudica el gobierno de Estados Unidos por hechos de esta naturaleza.

- Establecer medidas para garantizar el pago de las infracciones cuando los vehículos cruzan la frontera, a fin de evitar retención de las unidades o de los documentos.
- Una de las controversias que no se ha podido superar, es el alcance de lo que se ha determinado por “carga internacional”, a fin de que una mercancía o producto que viene del extranjero al llegar a la zona fronteriza y sea internada a un territorio nacional, debe considerarse como carga doméstica para su traslado dentro del país, atendiendo al servicio de transporte.
- Las medidas de seguridad para determinados productos, como lo son los relativos a materias peligrosas, son fundamentales para el establecimiento de los cruces fronterizos, por lo cual, las normas que rijan la operación deben ser homólogas a fin de garantizar que éstos lleguen a sus lugares de destino.
- Una situación a superar será encontrar medidas que den certidumbre en los cruces fronterizos, relativos a problemas de emigración e inmigración que los pudieran afectar.
- Los países signantes están obligados a tratar las solicitudes de autorización de las empresas transportistas en servicios transfronterizos de la misma manera que el que le es otorgado a un nacional, a fin de cumplir con el compromiso de trato nacional.
- La capacitación y profesionalización de los operadores del autotransporte en cuanto a disposiciones de tránsito y reglas de operación de servicio, será fundamental para la facilitación de la conducción de unidades.
- El avance en la homologación de reglas de operación relativas a pesos y dimensiones, son básicas para armonizar las regulaciones en ambos países.
- Establecer un programa de seguridad en las carreteras a fin de prevenir ilícitos, servirá para garantizar el tránsito seguro como un factor fundamental de certeza en la operación de los servicios.
- Establecer condiciones para finiquitar las controversias de carácter legal que se han presentado, por parte de transportistas mexicanos en Estados Unidos

y a su vez las que se han planteado por aspectos ambientales y de seguridad en ese país.

- El congestionamiento de camiones que se presenta actualmente y retrasos por revisiones en el cruce fronterizo, debido principalmente a las regulaciones aduaneras, provoca que los servicios de carga en ocasiones no tengan oportunidad en sus entregas y afecten el costo del servicio.
- El desarrollo de una infraestructura dentro de los puentes fronterizos será esencial para agilizar los cruces de transporte y con ello también será necesario avanzar en el incremento de ejes carreteros para el caso de México, que permitan un mayor desplazamiento.
- La falta de una infraestructura en los puentes fronterizos para el estacionamiento de unidades se vuelve fundamental.
- Los incentivos al transporte nacional primordialmente de carácter financiero para sustituir unidades, es básico a fin de establecer reglas de competitividad en cuanto al tipo y modelo de unidades.
- La regionalización de las cargas de exportación en nuestro país, deberá estar vinculada al incremento del desarrollo de la infraestructura vial.
- Avanzar en cuanto a calidad y precio del combustible, por lo que deberán considerarse alternativas encaminadas al logro de este objetivo.
- La definición de criterios y costos por indemnización en cuanto a daños a las cargas, por pérdidas o averías, será fundamental en su determinación dada las diferencias en cuanto a responsabilidad civil.
- Fijación de criterios para la contratación de los servicios de autotransporte en el lugar de origen y las obligaciones del transportista hasta que la mercancía o el bien, sea entregado a su destinatario, lo que en México se conoce como “carta de porte”.
- Desde el comienzo del tratado el Sindicato de Transportistas de Estados Unidos (teamsters), ha ejercido una enorme presión sobre el gobierno estadounidense, para impedir que se lleve a cabo la apertura pactada. Factor que ha llevado a los Estados Unidos a no cumplir de manera unilateral con sus compromisos, argumentando razones de seguridad. Situación que también ha llevado a demandas ante las cortes estadounidenses, pretextando afectaciones de carácter ambiental y de seguridad.

IV. Perspectivas

Es incuestionable que en la situación actual, cualquier propuesta relacionada con lo pactado, implicaría una enmienda al TLCAN, dado que éste prevé un esquema de apertura total, misma que como se ha señalado, ha sido imposible cumplir su objetivo original en los 20 años transcurridos. Así también, insistir en la continuación del programa piloto o demostrativo como está planteado, es incumplir con el tratado, independientemente de los resultados obtenidos a la fecha, ya que lo fundamental es no dañar la posición de México en la Región de América del Norte. Además, ante el mundo globalizado los signantes del Tratado deben dar una buena señal de vecindad en la competitividad, que de pauta a la convergencia de celebración de otros tratados que se avizoran como necesarios, ahora con la Comunidad Económica Europea y Asia-Pacífico.

El planteamiento que se propone, es coincidente en cuanto a la evaluación de veinte años de experiencia en los diversos Foros que se habrán de celebrar, en los cuales será materia de análisis por parte de los especialistas y negociadores encontrar alternativas de solución, por lo cual son fundamentales los mecanismos que reduzcan las diferencias y para tal efecto se propone la implementación a corto plazo delo siguiente:

- *Adecuación necesaria.* Ante las experiencias recogidas en estos veinte años, las cuales han sido analizadas a lo largo del presente estudio, resulta imprescindible referir que la adecuación del TLCAN será necesaria en este sector, toda vez que como fue pactada es difícil su cumplimiento y por lo tanto es indispensable encontrar las formas y mecanismos que no alteren el intercambio de mercancías que se viene dando entre México y Estados Unidos.
- *Estaciones de Transferencia.* Su establecimiento a lo largo de la frontera México – Estados Unidos, para facilitar el transporte transfronterizo en lugares previamente determinados, es esencial para que los camiones crucen los puentes fronterizos de ambos países en forma ágil y oportuna, dejando los remolques y semiremolques con la carga en la zona comercial correspondiente, a fin de que éstos sean arrastrados por el tractor de cada país, y sea éste el que se encargue del traslado de los bienes a su destino y simultáneamente el tractor regrese con carga a su lugar de origen, con la finalidad de bajar costos y aprovechar al máximo su operación. Este sistema incrementaría la eficiencia y seguridad en la transferencia internacional de bienes y como consecuencia la competitividad de la región, sin dejar de considerar las revisiones de carácter aduanal y de seguridad que son básicas en el cruce fronterizo de mercancías.
- *Especialización de Empresas Transfronterizas.* En la medida en que se establezcan condiciones de equidad entre ambos países, se deberá incentivar que las

empresas que realicen servicios transfronterizos preponderantemente, desarrollen mecanismos alternativos que permitan el traslado de mercancías fuera de las zonas comerciales.

- *Inversión*. Que la participación de la inversión extranjera sólo esté enfocada al transporte transfronterizo, evitando formas de simulación y que la legislación sea clara y congruente con la reserva de la carga, como originalmente fue pactada en el TLCAN.