

RÉGIMEN DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA CELEBRADO ENTRE MÉXICO Y BRASIL

José Luis SIQUEIROS*

SUMARIO: I. *El proceso de integración en América Latina.* II. *El Acuerdo de Complementación Económica celebrado entre México y Estados parte del Mercosur.* III. *Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica celebrado entre México y Brasil.* IV. *El Grupo de Expertos.* V. *Promoción del arbitraje comercial privado.* VI. *Algunas observaciones adicionales.* VII. *Conclusión.*

I. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

La integración económica regional es uno de los medios para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico y social para promover un proceso que conduzca al establecimiento de un mercado común regional. De conformidad con lo previsto en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio que permite concertar acuerdos regionales o generales entre países en vías de desarrollo para reducir o eliminar las trabas a su comercio recíproco, el 12 de agosto de 1980 los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, suscribieron el Tratado de Montevideo 1980 que instituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con sede en la capital del Uruguay.¹

II. EL ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA CELEBRADO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS PARTE DEL MERCOSUR

En el marco del Tratado de Montevideo de 1980, considerando que era necesario fortalecer el proceso de integración de la región

* Delegado mexicano permanente en la Conferencia de La Haya.

¹ El Decreto de Promulgación del Tratado de Montevideo 1980 aparece publicado en el *Diario Oficial* del 31 de marzo de 1981.

para alcanzar los objetivos previstos en dicho instrumento, y para promover las inversiones entre los países miembros del Mercosur y México, nuestro país y cuatro Estados de dicho mercado común sudamericano (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) convinieron en celebrar el 5 de julio de 2002, el Acuerdo de Complementación Económica núm. 54.²

Dicho acuerdo tiene como principales objetivos crear un Área de Libre Comercio mediante la eliminación de gravámenes, restricciones y demás obstáculos que afecten el comercio mutuo, así como establecer un marco jurídico y normativo para promover las inversiones recíprocas. Forman parte del acuerdo:

a) Aquellos convenios celebrados o que se celebren por México con cada uno de los Estados partes del Mercosur en el marco del Tratado de Montevideo 1980.

b) El acuerdo en el sector automotriz entre el Mercosur y México.

c) Los acuerdos que se celebren entre el mercado común y nuestro país en el marco del Acuerdo y del Tratado de Montevideo 1980.

Estos acuerdos se regularán de conformidad con las disposiciones en ellos establecidas y estarán en vigor hasta que sea sustituido por un Acuerdo de Libre Comercio entre el Mercosur y los Estados Unidos Mexicanos, acuerdo este último aún no suscrito.

El acuerdo estará administrado por una Comisión Administradora integrada, por una parte, por el Grupo Mercado Común del Mercosur, y por la otra, por la Secretaría de Economía del Gobierno de México. Dicho acuerdo entrará en vigor una vez que las partes comuniquen a la Secretaría General de la ALADI el cumplimiento de los requisitos exigidos por su legislación local. De conformidad con el artículo 7o. de dicho acuerdo, las partes podrán enmendar o adicionar el mismo mediante protocolos adicionales o modificatorios. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) será la depositaria del instrumento, del cual entregará copias certificadas a las partes.

² El Acuerdo fue publicado en el *Diario Oficial* del 13 de mayo de 2003.

III. PRIMER PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA CELEBRADO ENTRE MÉXICO Y BRASIL

Considerando la necesidad de contar con un procedimiento eficaz para la solución de controversias y que asegure el cumplimiento del acuerdo, los plenipotenciarios de los gobiernos de México y Brasil firmaron *ad referendum*, el 3 de julio de 2002, el Primer Protocolo Adicional del mismo.³

De conformidad con este último instrumento, las controversias que surjan entre las dos partes en relación con la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones contenidas en el acuerdo deberán someterse a las disposiciones contenidas en dicho Protocolo.⁴ Es interesante advertir que el multicitado acuerdo, como anteriormente se indicó, fue firmado también por Argentina, Paraguay y Uruguay. Sin embargo, la normatividad del Protocolo no incluye a los otros tres países sudamericanos.

En caso de que surgiera una controversia conforme al Acuerdo sobre la Organización Mundial de Comercio (Acuerdo sobre la OMC),⁵ las partes (México y Brasil) seguirán las reglas que pueden resumirse en la siguiente forma:

a) Cualquier controversia que surgiera con relación a lo dispuesto tanto en el acuerdo (o en los protocolos que se suscriban en el marco del mismo), que implique también una violación a las obligaciones asumidas conforme al Acuerdo sobre la OMC, podrán resolverse en uno u otro foro a elección de la parte reclamante.⁶ Sin embargo, una vez que las partes hayan intentado un procedimiento en uno de ellos, no podrán recurrir a otro foro respecto del mismo asunto.

³ *Diario Oficial* del 12 de septiembre de 2006, p. 2, primera sección.

⁴ Existe una errata en el artículo primero del Protocolo. Dicho dispositivo alude al Régimen de Solución de Controversias establecido en el Anexo I del mismo. Sin embargo, el Anexo I solo contiene las Reglas de Procedimiento y Código de Conducta que regula la actuación del Grupo de Expertos.

⁵ Esta organización, conocida también por su sigla inglesa como WTO, fue creada en 1995 con motivo de las negociaciones de la Ronda Uruguay y tiene como propósito ocuparse de las reglas del comercio (mercancías y servicios) entre las naciones.

⁶ La redacción del artículo 2 del Protocolo es un tanto confusa. Sin embargo, la alusión a “uno u otro foro” está referida a dos distintos acuerdos: a) El acuerdo sobre la OMC, y b) Al procedimiento previsto en el Protocolo.

b) Antes que la parte reclamante inicie un procedimiento de solución de controversias conforme al Acuerdo sobre la OMC deberá comunicar su intención de hacerlo a la otra parte.

c) Se considerarán iniciados los procedimientos de solución de controversias conforme al Acuerdo sobre la OMC cuando una parte solicite la integración de un grupo especial de conformidad con el artículo 6 del Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias que forma parte del mismo Acuerdo sobre la OMC. Asimismo, se consideraran iniciados los procedimientos de solución de controversias respecto del acuerdo, cuando una parte solicite la formación de un Grupo de Expertos *ad hoc*.

IV. EL GRUPO DE EXPERTOS

Si la diferencia no hubiere sido solucionada a través de consultas y negociaciones directas, la parte que inició el procedimiento podrá solicitar la integración de un Grupo de Expertos *ad hoc*, integrado por tres personas.⁷ Dicha solicitud se presentará por escrito, indicando cuál es el tema de la controversia y los fundamentos jurídicos de la reclamación.

La Comisión Administradora del acuerdo podrá acumular dos o más procedimientos en los casos que conozca, cuando por su naturaleza o vinculación temática considere conveniente examinarlos conjuntamente. Cada parte designará hasta doce expertos para integrar la Lista de Expertos de México y Brasil, así como hasta ocho expertos nacionales de terceros países para integrar la Lista de Expertos de Terceros Países; sin perjuicio de que las citadas listas pueden ser modificadas en cualquier momento. No obstante, si una de las partes ya hubiera solicitado la integración del grupo respecto a un tema en controversia, las listas previamente comunicadas no podrán modificarse para ese caso concreto.

Los expertos deberán ser personas de reconocida competencia, con experiencia en derecho, comercio internacional y en la solución de controversias derivadas de acuerdos mercantiles internacionales. De-

⁷ Artículo 7 del Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica entre México y Brasil.

berán observar la independencia necesaria de sus gobiernos, no tener interés de ningún tipo en la controversia, ni impedimento para actuar según lo dispuesto en el Protocolo y las Reglas Modelo de Procedimiento y Código de Conducta previstas en el Anexo I del Acuerdo Bilateral. El procedimiento ante el Grupo de Expertos se regirá por las disposiciones de dichas Reglas y Código.

El Grupo de Expertos se constituirá con el nombramiento hecho por las partes de dos de ellos, que sean integrantes de las listas nacionales, y por un tercero seleccionado de la Lista de Expertos de Terceros Países, quién fungirá como presidente del Grupo. En caso de no existir acuerdo entre las partes para designar al presidente del Grupo de Expertos, cualquier parte podrá solicitar al secretario general de la ALADI que lo designe por medio de un sorteo entre las personas que conforman la Lista de Expertos de Terceros Países. La remuneración de los expertos y demás gastos del Grupo de Expertos serán cubiertos en montos iguales por las partes.

El Grupo de Expertos tendrá un plazo de 120 días (naturales), desde su integración, para emitir su informe sobre la controversia planteada y dicho informe será sometido a la Comisión Administradora. La Comisión se reunirá para considerar la adopción del informe dentro de los 20 días siguientes a la recepción del mismo y podrá emitir recomendaciones para lograr una solución mutuamente satisfactoria. De no llevarse a cabo dicha reunión se entenderá que el informe se adopta automáticamente. En caso de que la Comisión no llegue a una solución satisfactoria de la controversia después de su mencionada reunión, el informe del Grupo de Expertos también se adoptará automáticamente.

Si una parte no cumpliera con el informe de los expertos después de su adopción, la parte reclamante podrá adoptar, previa comunicación escrita a la otra parte, medidas compensatorias temporales, tales como la suspensión de concesiones u otras equivalentes. Dichas medidas compensatorias durarán hasta que la parte demandada cumpla con el informe del Grupo de Expertos o hasta que las partes lleguen a un acuerdo mutuamente satisfactorio. En todo caso, la parte reclamante buscará suspender beneficios en los sectores que resultaron afectados por la medida que los expertos determinaron que era violatoria del acuerdo. Si la parte afectada considera que es excesivo el

nivel de beneficios suspendido por la otra parte, un Grupo Especial de Expertos determinará lo conducente.⁸

V. PROMOCIÓN DEL ARBITRAJE COMERCIAL PRIVADO

Debe resaltarse el estímulo que el Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica (México-Brasil), otorga al arbitraje privado. En su artículo 27 establece que en la medida de lo posible, cada parte promoverá y facilitará el recurso al arbitraje y a otros medios alternativos para la solución de controversias comerciales internacionales que se susciten entre particulares.

Dispone que la Comisión Administradora “podrá” establecer un grupo de trabajo integrado por personas que tengan conocimiento especializado o experiencias en la solución de controversias comerciales internacionales de carácter privado. Señala que dicho grupo podrá presentar informes y recomendaciones a la Comisión sobre la existencia, uso y eficacia del arbitraje y otros procedimientos para la solución de tales controversias en los dos países.

Independientemente de la promoción que el Protocolo hace del arbitraje comercial privado, resulta interesante advertir que conforme a las reglas que el mismo establece, las controversias que surjan entre las partes se someterán a los procedimientos de solución previstos en el mismo o conforme al Acuerdo sobre la OMC. En uno y otro caso estamos frente a procedimientos previos o similares al arbitraje. La responsabilidad del Grupo de Expertos, en la emisión de su informe, va un poco más allá de una mera labor de conciliación. Es cierto que sus conclusiones y el informe en que se plasman no tienen valor vinculatorio para las partes en disputa. Sin embargo, su adopción por la Comisión Administradora y las recomendaciones de la última para llegar a una solución mutuamente satisfactoria, pueden propiciar las medidas compensatorias temporales a que antes aludimos. En suma, pensamos que el dictamen del Grupo de Expertos tiene características *sui generis* que rebasan una connotación de simple “informe”.

⁸ Artículo 23 del Protocolo.

VI. ALGUNAS OBSERVACIONES ADICIONALES

Anteriormente se señaló que el Protocolo, de reciente promulgación, solo incluye a México y Brasil y que está referido al régimen de solución de controversias que puedan surgir entre las dos partes en el marco del Acuerdo de Complementación Económica núm. 54 celebrado el 5 de julio de 2002. Ahora bien, este último instrumento que se suscribió entre los Estados Unidos Mexicanos y las repúblicas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, se mantiene vigente. En tal virtud surgen las preguntas: ¿Por qué el Primer Protocolo solamente incluye a Brasil? Si dicho Protocolo se firmó *ad referendum* desde julio de 2002, no habrán sido ya suscritos otros protocolos adicionales como Argentina, Paraguay y Uruguay?

Son interrogantes de importancia. Es probable que alguno de ellos esté pendiente de aprobación en la Cámara de Senadores o en el órgano constitucionalmente competente del país extranjero. Pronto lo sabremos. Asimismo, podríamos indagar si el régimen concertado con los otros países para la solución de controversias es igual o tiene diferencias con el pactado con Brasil. Nos inclinamos a creer que serán semejantes, ya que los futuros protocolos adicionales (con Argentina, Paraguay y Uruguay) tienen el mismo antecedente común, es decir, el acuerdo.

VII. CONCLUSIÓN

Es interesante advertir que en los recientes acuerdos de complementación económica que los Estados Unidos Mexicanos celebraron en 2002 con los Estados miembros del Mercosur, se considera necesario contar con un procedimiento eficaz para la solución de controversias que puedan surgir en el ámbito de aquéllos. El Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica pactado con Brasil es el primero de ellos. Viene a fijar las reglas para dirimir las diferencias en forma precisa, pero delimitadas a su solución por un grupo especial (Acuerdo sobre la OMC) o por un Grupo de Expertos *ad hoc*, cuando en uno u otro caso, la controversia no hubiera podido solucionarse durante consultas y negociaciones directas.

Es también de interés el advertir que el Protocolo en cuestión hace una promoción del arbitraje comercial privado y de otros medios alternativos para la solución de controversias comerciales internacionales entre particulares. Sin embargo, su “promoción” se limita a precisar que la Comisión Administradora del Acuerdo podrá establecer un grupo de trabajo que estará facultado para presentar informes y recomendaciones a la Comisión sobre el uso y eficacia del arbitraje y de otros procedimientos apropiados para resolver disputas privadas.

Pensamos que los futuros protocolos adicionales a los acuerdos de complementación económica ya suscritos por México con Argentina, Paraguay y Uruguay, seguirán los mismos lineamientos. Debemos asumir que los próximos protocolos con dichos países también promoverán el uso del arbitraje y procedimientos afines para la solución de controversias privadas. En suma, que vamos por el camino correcto.