



INADI

Instituto para el Desarrollo Industrial
y la Transformación Digital A.C.

La voz del INADI
Núm. 36



Integración en América del Norte. Solución de controversias ante el proceso de renegociación 2026*

Carlos H. Reyes Díaz | octubre, 2026

[Leer](#)

I. Introducción

El segundo mandato del presidente estadounidense Donald Trump (2025-2029) ha marcado el inicio de una etapa de acelerado nacionalismo enmarcado especialmente por el ataque sistemático a las reglas del comercio multilateral y preferencial que se construyeron desde aquel lejano 1947 con el GATT y en 1994 con el TLCAN.

Quizá por una broma del destino, las dos renegociaciones del Acuerdo comercial de América del Norte (2018 del TLCAN al TMEC y en 2026 la renegociación del TMEC) se den en el contexto de una presidencia de Trump en Estados Unidos, y de una comunidad internacional poco atraída ya por el comercio multilateral.

La llamada guerra arancelaria iniciada por Trump y radicalizada por diferentes reacciones de la Unión Europea, China, México o Canadá, por la que Estados Unidos ha incrementado de forma unilateral los aranceles a prácticamente todo el mundo en clara violación de los compromisos comerciales, parece ser solamente el inicio de un proceso de nacionalismo extremo que pretende regresar a la comunidad internacional a un escenario similar al de la gran crisis económica de la década de los treinta del siglo pasado.

A unos meses de iniciar formalmente con la renegociación del TMEC, ya existe un escenario muy distinto al de una negociación tradicional, pues este va a comenzar enmarcado en un contexto de aumento arancelario unilateral, guerras militares en diversos puntos del planeta, un marcado distanciamiento de Estados Unidos con el gobierno canadiense, una política migratoria feroz por parte del gobierno de Trump que



* Este ensayo forma parte del libro *Repensar la idea de América del Norte en la tercera década del siglo XXI*.

ha enfrentado al presidente con sus propios gobernadores y ciudadanos, revueltas sociales sobre las que se ha responsabilizado parcialmente a la presidencia de México, entre muchos otros escenarios que no vislumbran una negociación pacífica, propositiva y ordenada, que realmente coloque sobre la mesa los factores más relevantes para mejorar el Tratado.

Hoy, con estos escenarios, todo parece encaminarse más a una denuncia del Tratado, que a una mejora substancial. En el caso menos malo, quizá el Acuerdo se quede tal y como está, pero esto cada vez se presiente más improbable. La volatilidad del pensamiento y la política Trumpista y la paciencia de Canadá y de México son, por ahora, pautas que determinarán este camino hacia la renegociación del Acuerdo.

En contraste, a cinco años de vigencia del TMEC, de acuerdo con datos del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el comercio en la región ha aumentado. "Entre 2019 y 2024, las exportaciones de México crecieron 38% hacia Estados Unidos y 32% hacia Canadá...mientras que las de Estados Unidos aumentaron 30% hacia México y 19% hacia Canadá. Por su parte, Canadá exportó 31% más a México y 29% más a Estados Unidos en el mismo periodo"¹.

Con estos datos resulta difícil argumentar que este Tratado realmente sea un fracaso, no en lo comercial pero ciertamente siempre hay algo de retórica en contra del libre comercio, liderada por ideologías radicales o simplemente centradas en sectores específicos que no han sido tan favorecidos, como el agrícola y la sobreexplotación minera del territorio, por citar algunos ejemplos a los que no les falta razón pero que no son objeto de este trabajo.

El presente trabajo centra la atención en los mecanismos de solución de controversias como columnas centrales de la negociación. Nuestro planteamiento consiste en que, si se retrocede en la apertura comercial y se mantiene la imposición de barreras al comercio, o se apuesta cada vez más por políticas esencialmente nacionalistas, quizá podría mantenerse el

¹ Cfr. A Cinco Años del TMEC ¿En dónde estamos? Instituto mexicano para la Competitividad (IMCO) 8 de julio de 2025. En: imco.org.mx (consultado el 9 de julio de 2025)

proceso de integración, pero si se retrocede en estos mecanismos de solución de disputas, es probable que nada pueda salvar la relación trilateral. La relevancia de mecanismos extrajudiciales es, en nuestra perspectiva, el último dique para evitar el deterioro irreversible de la integración en América del Norte.

II. Revisión del TMEC y extensión de su vigencia

El artículo 34.7 dispone que el Tratado (en vigor desde el 1 de julio de 2020) terminará 16 años después de su entrada en vigor, plazo que se cumple en 2036, a menos que cada Parte confirme su voluntad de continuar su vigencia por otro periodo igual de 16 años (párrafos 2 a 6).

Los párrafos 2 y 3 de este mismo artículo establecen que en el sexto año aniversario de la entrada en vigor de este Tratado (2026), la Comisión se reunirá para realizar una “revisión conjunta” de su funcionamiento, una especie de balance provisional por el cual se revisarán las recomendaciones y se adoptarán las medidas presentadas por una Parte y se decidirán las medidas que se consideren apropiadas.

Las negociaciones para la posible extensión de la vigencia del TMEC comenzarán a más tardar el 4 de octubre de 2025, con un proceso de consultas públicas entre actores relevantes dentro de Estados Unidos².

El resultado de las medidas acordadas en el marco de la Comisión de Libre Comercio será confirmado, en su caso, por cada una de las Partes del Tratado para renovar la vigencia de este por otros 16 años. En caso de que alguna de las Partes decida no prorrogarlo, la Comisión hará una revisión conjunta todos los años hasta el resto de su vigencia. La voluntad de las Partes es, por obvias razones, la norma suprema de este Tratado y la prórroga de su vigencia o la denuncia en cualquier momento serán determinantes para la pervivencia y terminación de la relación entre ellas.

² *Ídem.*



En caso de denuncia por escrito de alguna de ellas, el Tratado seguirá funcionando para las demás y si dos de ellas lo denuncian dejará de funcionar pasados 6 meses después de la notificación de su denuncia (art. 34.6).

Estos escenarios antes mencionados sugieren una pregunta más relevante, la de la conveniencia o no de la renovación o no del TMEC, pero para responder esto es indispensable responder primero si existen (o subsisten) las condiciones necesarias para ello, es decir, si el fortalecimiento de la región de América del Norte sigue siendo prioridad para los tres socios o por el contrario, comienza una etapa de retorno hacia el nacionalismo extremo. En la actualidad, hay más razones para la desunión que las que hay para el fortalecimiento de la integración, al menos en el terreno de lo político, no de lo comercial como ya se dijo.

La amenaza del consumo de drogas tan perniciosas como el fentanilo y otras más, junto con los problemas de la migración ilegal, han recrudecido el discurso y las acciones de repatriación forzada de migrantes, así como la cancelación masiva de visas a muchos mexicanos por razones variadas. México, por su parte, no ha dejado de criticar el tráfico de armas a nuestro país, esto combinado con la imposición unilateral de aranceles en acero y aluminio, como punto de partida de una amenaza de guerra comercial latente, son solo algunos escenarios adversos para el inicio de una negociación comercial.

Hay que recordar que la versión anterior del TMEC de 2020 fue única en su tipo en términos de que se trató de un Acuerdo en el que se establecieron reglas especiales en materia de inversión para Estados Unidos y México, pero no así para Canadá (en arbitraje ISDS). Si los tratados de este tipo siguen esta misma tendencia de construir Acuerdos "a la carta" atentaría contra la uniformidad y el compromiso regional que dio origen al TLCAN en 1994.

Ninguna negociación garantiza la continuidad del Tratado. Por desgracia, su permanencia depende de muchos factores que involucran voluntad política, incluida la irracionalidad de las estrategias estadounidenses, el contexto internacional, la postura canadiense ante su nuevo escenario de gobierno, y el nuevo contexto jurídico mexicano que ha levantado duda

y polémica, la elección de jueces, magistrados y ministros, así como la eliminación de órganos constitucionales autónomos, en un claro intento de control absoluto del poder y desmantelamiento o debilitamiento de las instituciones democráticas que ayudan a garantizar el estado de derecho.

México llega a la negociación en un contexto de abierto deterioro institucional, de control absoluto del partido en el poder y de una presencia más relevante del crimen organizado en la toma de decisiones nacionales, factores todos ellos que dan poco margen de maniobra para imponer temas en la agenda regional.

América del Norte pretendía ser una "idea" no solamente un acuerdo comercial regional. Esta idea de región quizá fue solo un sueño que duró un par de décadas. Para Trump América del Norte no existe como ente independiente, sino como la suma de sus partes, entre las que Estados Unidos ocupa la mayor y tiene prioridad. Ha insistido en humillar a Canadá llamándolo Estado 51 y al ex primer ministro Trudeau lo llamaba gobernador de ese "nuevo" Estado, mientras a la presidente de México la trataba de titular de un gobierno aliado de los cárteles. ¿Cómo iniciar una negociación bajo contextos abiertamente agresivos como estos?

Ricardo Ramírez proponía a fines del 2024³ una estrategia que México debería de adoptar con miras a esta negociación, la de iniciar procedimientos de solución de controversias por violación de las reglas del TMEC (ante el aumento arancelario unilateral y recíproco) y también de la OMC (violación del Art. II). Ramírez decía que era indispensable mantenernos en el terreno del cumplimiento de las reglas y demandar, pero con las reglas del comercio en la mano; hacerle saber a Trump que si Estados Unidos cambiaba las reglas entonces la renegociación debería de atender a este cambio para incluirlo en la renegociación.

En cualquier caso, la cordura debe de caber en alguien y esa cordura debe sostenerse en la continuidad del cumplimiento de las reglas existentes en materia comercial. Mientras

³ Ricardo Ramírez H. Aranceles Trump: ¿en qué cancha queremos jugar? Periódico El Universal, 28 de noviembre de 2024.

sigan vigentes, cualquier acción unilateral o reacción derivada de la reciprocidad abonan al deterioro institucional y serán contraproducentes a la construcción de acuerdos.

Coincido con la postura de apostar por las estructuras jurídicas –más ahora que México parece alejarse más de la estabilidad institucional nacional– que nos hemos impuesto, sabiendo que las posturas políticas son cambiantes y las instituciones sólidas pueden hacer frente a estos desafíos si existe voluntad. Nuestra dependencia económica de Estados Unidos parece que continuará por el momento (con o sin tratado comercial), es por ello que necesitamos de un Tratado sólidamente fortalecido, especialmente en los mecanismos de solución de controversias.

III. Procesos de Integración versus Proteccionismo

Los procesos de integración, al igual que todos los acuerdos globales, han sido resultado de esfuerzos alcanzados con posterioridad al término de periodos turbulentos, de inestabilidad política. La Sociedad de las Naciones se creó con posterioridad a la Gran Guerra (Primera Guerra Mundial), en 1919, así como la Organización de las Naciones Unidas fue concebida al término de la Segunda Guerra Mundial (1945). Hoy, todo indica que estamos no al final de uno de estos procesos, sino en los albores de algo similar, por lo que el mundo no parece estar en condiciones de negociar, sino de replegarse.

El mundo sigue una tendencia similar a la de América del Norte. La Unión Europea ha frenado su proceso de integración, ha enfrentado incluso algunos retrocesos encabezados por Víctor Orbán en Hungría, o el régimen polaco que abiertamente enfrentó a las instituciones europeas en 2016 con la victoria del partido político Ley y Justicia, y ya ni hablar del Brexit que fue el que comenzó todo también en este mismo año.

Asia, por su parte, desde la llegada de Taiwán (2000) y de China (2001) a la OMC, abrieron un periodo de vocación integracionista en la región que encontró su clímax con el Acuerdo que crea la Asociación Económica Integral Regional

(RCEP) en 2022, pero antes que un esfuerzo conjunto, en realidad está consolidando la fuerza y el poderío comercial de China como factor (¿hegemónico?) de la región, y esta es quizá la principal razón por la que Estados Unidos ha enfilado su guerra comercial contra este país.

La muy interesante iniciativa del RCEP como instrumento comercial de Asia, pretendía ser un contrapeso real al poder económico de Estados Unidos y de la Unión Europea y lo hubiera conseguido si no se hubiera iniciado este periodo de inestabilidad global⁴. El RCEP no logró despuntar y consolidarse como contrapeso real. Algunas iniciativas paralelas como el CPTPP (TIPAT en español), o los BRICS y la Ruta de la Seda se han quedado cortas como posibles contrapesos hegemónicos actuales, salvo quizá por el tema de la tecnología digital, en donde claramente China lleva una gran delantera en el mundo y ha presentado serios contrapesos a Estados Unidos.

Los grandes resultados de la postguerra como la Organización Mundial del Comercio (OMC), o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) hoy han perdido su influencia en la toma de decisiones globales. El incremento de acuerdos comerciales y de inversión del periodo entre 1945 y 2015 es parte del pasado. El cambio climático, los conflictos armados, y la pandemia son ejemplos de que la agenda mundial no gira hoy primordialmente entorno del comercio mundial, como tampoco los retos globales actuales se podrían incorporar en la agenda actual de comercio como antes sucedía⁵, precisamente ante la ausencia de vocación de negociación.

⁴ La Asociación Económica Integral Regional (RCEP en inglés) es un acuerdo comercial firmado el 15 de noviembre de 2020 y en vigor desde enero de 2022, por los 10 países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) –integrada por Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Birmania, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam– y cinco socios estratégicos de la región Asia-Pacífico –concretamente, Australia, China, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelanda, comenzó casi a la par de la invasión de Rusia a Ucrania.

⁵ Recordemos la incorporación de temas medioambientales en la Conferencia Ministerial de la OMC (Singapur, en 1996), o de salud Pública en la Ronda Doha, en 2001, como ejemplos.

La directora adjunta de la OMC, Angela Ellard dio un mensaje⁶ por el cual instaba a apoyar el sistema multilateral de comercio en medio de los retos geopolíticos. Este tipo de mensajes, antes que iniciativas formales para reactivar el comercio mundial se perciben, por desgracia, como estertores de una organización que agoniza en espera de la puntilla que podría venir de Washington en cualquier momento. La OMC, lamentablemente, se ha vuelto irrelevante en los últimos años, carece del peso específico que tuvo todavía hasta la segunda década del presente siglo.

Estamos ante un periodo de pre o de inter-guerras que al de postguerra y construcción de acuerdos y de consolidación institucional. Los discursos políticos están enmarcados con frases como soberanía, autodeterminación, nacionalismo, represalias, sanciones económicas, seguridad nacional, o de ejemplos de autoritarismo. Frases tradicionales de los acuerdos comerciales, tales como negociación, cooperación, solidaridad, fortaleza institucional, o estado de derecho internacional están completamente ausentes.

Por desgracia, cuando las grandes potencias asumen el control de la agenda mundial, los países del Sur Global se vuelven observadores y, en algunos casos, en rehenes de las tendencias autoritarias. La posición de México en las negociaciones comerciales de América del Norte ha sido siempre discreta, reactiva y las condiciones actuales de renegociación no permiten vislumbrar una postura más activa. Sería lamentable que el TMEC 2.0 se convirtiera en un contrato de adhesión, más que en el acuerdo de voluntades que debería ser un tratado trilateral.

Popper decía que la violencia económica es tan peligrosa como la violencia física y las muestras de ello son las recientes medidas arancelarias unilaterales de Trump. De forma similar lo expresaba recientemente Warren Buffett al decir que los aranceles son un acto de guerra ("an act of war")⁷.

⁶ Ver mensaje del 20 de febrero de 2025, en: [wto.org](https://www.wto.org).

⁷ En sus palabras: "A tariff is an act of war to some degree" (3 de abril de 2025), tomado de forbes.com (consultado el 9 de julio de 2025)

Los procesos de integración tienen que optar por nuevas configuraciones, ya no estrictamente comerciales y de inversiones, ahora es primordial sumar nuevos capítulos a los tratados regionales o preferenciales, como lo hizo el TMEC en 2020 en cuanto al comercio digital (19 del TMEC), la competitividad (26), las medidas anticorrupción (27), o las buenas prácticas regulatorias (28). Esto, aunque parece contradecir lo dicho anteriormente, es el terreno que los negociadores deben abonar para reparar el tejido institucional y regresar al fortalecimiento del comercio basado en reglas. Los gobiernos son temporales y la era Trump se acerca a su final. No sabemos cuánto daño habrá dejado sino hasta algún tiempo después, por ello considero que la renegociación tiene que partir de terrenos en los cuales todavía coincidimos como sociedad; en otras palabras, privilegiar nuestras coincidencias en lugar de nuestras diferencias al momento de iniciar la renegociación, pero eso sí, cada acuerdo amparado por un mecanismo que lo haga exigible, un procedimiento de solución de controversias.

Hoy, se requiere de negociaciones que den prioridad a la seguridad regional, al combate al crimen organizado, con estrategias migratorias conjuntas, límites al comercio de armas de fuego y explosivos, vocación más medioambiental, respeto por los derechos laborales y fortalecimiento de la innovación en salud y educación, entre otras pero todas estas propuestas tienen que sostenerse en mecanismos efectivos para cumplirlas y que no se perciben confiables en las instancias jurisdiccionales nacionales.

IV. La solución de controversias ante la renegociación del TMEC

El TLCAN dejó una experiencia interesante para el estudio de estos mecanismos internacionales. Por un lado, este Tratado fue innovador desde que estableció mecanismos únicos en su tipo para la solución de controversias por prácticas desleales (Cap. XIX) que ningún otro tratado en el mundo contempla. Impulsó el arbitraje inversionista-Estado (ISDS) y creó toda una estructura

de precedentes referenciales en el mundo, en casos multicitados (aunque no menos polémicos), tales como Metalclad, Waste Management, Tecmed y más recientemente Lyon.

A estos se agrega el muy deficiente y criticado mecanismo del capítulo XX en materia de solución de controversias Estado-Estado, que solamente resolvió tres casos y la crítica se centra esencialmente en su debilidad para hacer cumplir sus decisiones de forma efectiva, precisamente por su vocación política antes que jurídica. En la práctica siempre se prefirió el camino de la OMC pues son procedimientos similares y excluyentes entre sí. Este capítulo XX incluye también el arbitraje comercial entre particulares, del que poco o nada destacable hay para mencionar.

Es difícil hablar en términos de éxito o fracaso cuando nos referimos a los mecanismos de solución de controversias del TLCAN. Una verdad incuestionable es que estos casos fueron detonadores de un creciente desarrollo doctrinal internacional, aunque hay visiones favorables y posturas críticas, quizá con mayor énfasis en el arbitraje ISDS. Estos debates fueron relevantes para la negociación del TMEC (2017-2019).

En aquella negociación que dio entrada al TMEC a partir del 1 de julio de 2020, se logró conservar los tres mecanismos esenciales del anterior TLCAN, es decir, el arbitraje ISDS (capítulo 14, antes XI), el procedimiento contra prácticas desleales y salvaguardas (capítulo XIX, ahora capítulo de Remedios Comerciales, capítulo 10) y el de solución de controversias entre Estados (anterior capítulo XX, ahora capítulo 31 en el TMEC) y se agregó el mecanismo laboral de respuesta rápida, que ha sido utilizado recientemente con más frecuencia. Se mantienen los tres del Tratado anterior, en efecto, pero con algunas variaciones relevantes, como se muestra a continuación.

V. Novedades del Capítulo 31 del TMEC con respecto del XX del TLCAN

El reto mayúsculo consistía en eliminar las barreras por las que se evitara el bloqueo de los paneles, como sucedía en el TLCAN. El Protocolo Modificatorio celebrado en 2019

garantiza un procedimiento automático para el caso de que las Partes no se pusieran de acuerdo en el nombramiento de panelistas para cada controversia; si no deciden en el plazo establecido, se designarán de la lista de 10 proporcionada por cada una de las Partes del Tratado, lo que no sucedía en el TLCAN y que podía retrasar los procedimientos de forma indefinida y con ello bloquear el funcionamiento de los paneles binacionales. A continuación, los casos en el marco del TMEC que soportan lo anterior. (ver Fig. 1)⁸.

USMCA Chapter 31 Panel Reports and Chapter 31-A Panel Determinations

- Click on a column header to SORT. Drag column header to top left to GROUP. Click on  to FILTER by term/date. Enter date in m/d/yyyy format.
- Documents are all PDF files. To view them, you will need the free Acrobat Reader, which can be downloaded from Adobe.
- The circulation date in the table is the date the report or determination was circulated to the public (the date on the document is the date issued to the parties).

Reset Table						
Drag a column header and drop it here to group by that column						
Dispute	Case Number	Complainant	Respondent	Subject	Circulation Date	
Mexico - Measures Concerning Genetically Engineered Corn	MEX-USA-2023-31-01	United States	Mexico	SPS	Dec 19, 2024	
Mexico - Measures Concerning Labor Rights at the San Martin Mine	MEX-USA-2023-31A-01	United States	Mexico	Labor Rights	May 12, 2024	
Canada - Dairy Tariff-Rate Quota Allocation Measures 2023	CDA-USA-2023-31-01	United States	Canada	Tariff Rate Quotas	Nov 23, 2023	
United States - Automotive Rules of Origin	USA-MEX-CDA-2022-31-01	Canada, Mexico	United States	Rules of Origin	Jan 10, 2023	
Crystalline Silicon Photovoltaic Cells Safeguard Measure	USA-CDA-2021-31-01	Canada	United States	Safeguards	Feb 14, 2022	
Canada - Dairy TRQ Allocation Measures	CDA-USA-2021-31-010	United States	Canada	Tariff Rate Quotas	Jan 03, 2022	
Total Records: 6						

En la primera controversia del TMEC sobre productos lácteos entre Estados Unidos y Canadá⁹, el panel determinó que la administración canadiense de contingentes arancelarios en lácteos infringía las obligaciones del Capítulo de Acceso a Mercados. En la de Reglas de origen en el sector automotor¹⁰, entre México y Canadá vs. Estados Unidos, el panel dio la razón a los reclamantes con respecto de la metodología de

⁸ Tomado de WorldTradeLaw.net. Disponible en: <https://www.worldtradelaw.net/databases/usmca31.php> (consultado el 18 de junio de 2025).

⁹ Cfr. Office of the United States Trade Representative (USTR), comunicado oficial de 4 de enero de 2022, en: ustr.gov (consultado el 9 de julio de 2025).

¹⁰ Estados Unidos – Reglas de Origen en el Sector Automotriz (USA-MEX-2022-31-01). Decisión del 11 de enero de 2023.

cálculo de contenido regional de los automóviles, y concluyó que la interpretación estadounidense era inconsistente con el texto del TMEC.

Por su parte, la controversia entre Estados Unidos y México por productos biotecnológicos agrícolas¹¹ (maíz transgénico), el panel concluyó que México había violado los compromisos del Tratado esencialmente por no haber realizado una evaluación adecuada del riesgo en la salud de las personas.

Estas controversias, acontecidas en los primeros años del TMEC, ya dan una muestra clara de que hay mayor confianza en estos procedimientos de la que hubo en todos los años del TLCAN, aunque otra razón podría ser también la relativa parálisis que sufre el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC desde 2019, circunstancia que revive la alternativa de solución de controversias Estado-Estado del TMEC (no así la de las instancias jurisdiccionales nacionales) y mantiene la posibilidad de canalizar las disputas por mecanismos institucionales y no por la vía política de confrontación, particularmente en un contexto de incertidumbre global.

VI. Novedades del Capítulo 10 del TMEC con respecto del XIX del TLCAN

El mecanismo más sui generis de solución de controversias en tratados comerciales es el que contiene un procedimiento de solución de controversias para prácticas desleales y medidas de salvaguardia, denominado en el TMEC “Remedios Comerciales.” Desde aquel capítulo XIX del TLCAN se explicaba que no había tratado comercial en el mundo que contuviera un capítulo de esta naturaleza. Los tratados comerciales generalmente canalizaban las controversias de este tipo a procedimientos genéricos, o remitían al mecanismo de la OMC. América del Norte lo incluyó desde 1994 y las Partes

¹¹ México – Medidas relativas al maíz genéticamente modificado, Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá. Panel establecido de conformidad con el capítulo 31, MEX-USA-2023-31-01. Informe Final 20 de diciembre de 2024.



lo mantuvieron en la negociación del TMEC (especialmente debido al impulso de Canadá).

El objetivo de este capítulo consiste en la revisión por un panel binacional, en substitución de la revisión judicial nacional, con respecto de las resoluciones finales emitidas por las autoridades investigadoras nacionales en materia de anti-dumping, subvenciones y salvaguardias que imponen cuotas compensatorias a importadores y exportadores, con el fin de proteger a la rama de la producción nacional de productos idénticos o similares que circulan en el comercio.

La substitución de la instancia nacional siempre estuvo respaldada por la confianza que genera la revisión objetiva e imparcial realizada por un panel binacional, y con ello no tener que someter a los exportadores a las instancias del país que precisamente está imponiendo una sanción económica en su contra, especialmente como resultado de la protección de sus intereses nacionales.

De los tres miembros del tratado regional, Canadá ha sido el usuario más recurrente, generalmente iniciando procedimientos contra las investigaciones de Estados Unidos que imponen cuotas compensatorias contra exportaciones canadienses a su territorio, en particular con controversias recurrentes como la serie de casos sobre Madera Blanda¹² (softwood lumber), que ha enfrentado en múltiples ocasiones a nuestros socios comerciales entre sí.

Por parte de Estados Unidos, el capítulo XIX siempre fue controvertido, sus críticos argumentaban que los paneles binacionales no aplicaban de manera correcta el estándar de deferencia debida a las cortes estadounidenses y los acusaban, además, de excederse al cuestionar la valoración de pruebas hecha por las agencias. Entre otros debates sobre lo mismo, se criticaba que los paneles tuvieran facultades para revisar las decisiones de agencias federales estadounidenses,

¹² Cfr. Joost Pauwelyn. The U.S. – Canada Softwood Lumber Dispute Reaches a Climax. American Society of International Law (ASIL), Volume: 9 Issue: 36, November 30, 2005. En: <https://www.asil.org/insights/volume/9/issue/36/us-canada-softwood-lumber-dispute-reaches-climax#:~:text=determination%20of%20subsidy%20has%20been,three%20Canadian%20companies%20may%20obtain> (consultado el 9 de julio de 2025)



y no por jueces de este país, por lo que en varias ocasiones se intentó invalidar este capítulo del Tratado, sin éxito.

Gantz¹³ explica que la administración de Trump, que pretendía eliminar este capítulo, terminó cediendo por la postura de Canadá, que realmente condicionaba la continuidad del Tratado al mantenimiento de este capítulo.

El terreno de conflicto más polémico de este capítulo correspondió al Comité de Impugnación Extraordinario (Extraordinary Challenge Committee, ECC), que nunca funcionó como un mecanismo ordinario de apelación, pues lo extraordinario consistía en la gravedad de la falta cometida por el panel binacional o por los panelistas en lo individual, por lo que solamente procedía cuando había una clara extralimitación de atribuciones, que se hubieran apartado gravemente de una norma fundamental de procedimiento, y que esto afectara materialmente la integridad del proceso. Aunque este Comité se utilizó solamente en tres ocasiones¹⁴, todos ellos con Estados Unidos como reclamante, el estándar tan alto para revertir una decisión de los paneles lo hizo muy controversial y en concreto volvió prácticamente definitivas las decisiones de los paneles.

En el marco del TMEC (capítulo 10), el gobierno de Trump propuso eliminar por completo este capítulo, algo en lo que Canadá se opuso por completo, al grado de ponerlo como condición para la pervivencia del Tratado (como lo dice Gantz), lo que dio resultado y se mantuvo con cambios menores con respecto de su antecesor, que no modificaron su estructura substancial. Esto también fue celebrado por México, que propugnó por mantenerlo vigente.

El TMEC renovó la lista de panelistas por país, compuesta por abogados familiarizados con la materia de comercio internacional. El mecanismo sigue funcionando como antes,

¹³ David A. Gantz, **The United States-Mexico-Canada Agreement: Settlement of Disputes**, Rice Univ. Baker Institute Report, 05.02.19 (2019). En: repository.rice.edu/repository.rice.edu.

¹⁴ Los 3 casos fueron: Cemento Portland Gris y Clinker de México (ECC-2000-1904-01-USA) cuya decisión fue el 30 de octubre de 2003; Magnesio Puro de Canadá (ECC-2003-1904-01-USA) del 7 de octubre de 2004; y Ciertos Productos de Madera Blanda de Canadá (ECC-2004-1904-01-USA) del 10 de agosto de 2005.

principalmente utilizado por Canadá y México, aunque con menor frecuencia en este inicio del TMEC. Algunos casos recientes sobre tomate y acero contra Estados Unidos han sido presentados por México.

Entre las fortalezas más relevantes de este mecanismo podemos destacar el hecho de que se trata de un procedimiento ágil y alternativo, enfocado en resolver controversias altamente técnicas. Ha servido para corregir decisiones gubernamentales defectuosas, generando con ello mayor disciplina en la aplicación de normas jurídicas de defensa comercial, pero sin atentar a la soberanía nacional, pues los informes de los paneles carecen de coercibilidad.

Por su parte, las críticas más severas que ha recibido han sido por parte de Estados Unidos, que considera la actuación de sus autoridades nacionales (Departamento de Comercio y la Corte de Comercio Internacional) apegada a derecho y ha manifestado que la actuación de los paneles podría ser redundante o incluso beneficiar más a los importadores¹⁵.

La mayor crítica de este mecanismo es, quizá –ya lo era desde el TLCAN– la debilidad estructural por la que se carece de mecanismos fuertes de cumplimiento, ante la posible negativa de cumplir con el fallo del panel, o simplemente que se decidiera ignorarlo o no implementarlo de forma correcta. Ante estas circunstancias existe la posibilidad de establecer represalias comerciales (Art. 1905 del TLCAN). Aunque esto nunca se implementó durante la vigencia del TLCAN, el conflicto de madera blanda estuvo cerca de hacerlo (2006), pero Estados Unidos aceptó negociar. Este riesgo se mantiene latente en el TMEC y para evitarlo se requiere esencialmente de voluntad política, factor muy volátil en estos tiempos.

Ante la próxima negociación, considero que no ha habido decisiones polémicas que impongan un cambio radical de

¹⁵ Cfr. Simon Lester. The Debate over NAFTA Chapter 19. En: <https://www.cato.org/blog/debate-over-nafta-chapter-19#:~:text=antidumping%2Fcountervailing%20duties%2C%20in%20essence%20this,of%20reviewing%20these%20agency%20decisions> “So, when someone says that NAFTA Chapter 19 panels protect against the abuse of antidumping/countervailing duties, in essence this means they think the U.S. courts are not up to the job of reviewing these agency decisions.” (consultado el 19 de junio de 2025)

posturas en contra de su permanencia, por lo que se espera que Canadá y México mantengan su apoyo a este capítulo, al igual que se espera también una postura hostil por parte de Estados Unidos pero más centrada en intereses políticos que en una legítima aversión jurídica o comercial a este capítulo. La ausencia de controversias de alto impacto podría favorecer el terreno de la negociación, al final del día este mecanismo se mantiene funcional (más quizá que apostar por los tribunales en México) y podría continuar así hasta la siguiente negociación, quizá en un contexto menos convulso y tóxico que el que se vive actualmente.

VII. Novedades del arbitraje ISDS. Capítulo 14 del TMEC vs Capítulo XI del TLCAN

Durante la vigencia del TLCAN (1994-2020) se presentaron decenas de arbitrajes ISDS¹⁶ y el factor más destacado ha sido que Estados Unidos se mantiene invicto como demandado, aunque lo ha sido en varias ocasiones (ej. Loewen, Glamis Gold)¹⁷.

Las violaciones siguen siendo el terreno conceptual más polémico de este tipo de controversias. El hecho de que no se demande el incumplimiento de normas jurídicas, sino estándares de la costumbre internacional, como el trato nacional, el de nación más favorecida, el trato justo y equitativo, la protección y seguridad plenas de las inversiones, o las medidas equivalentes a la expropiación, hace del análisis un reto jurídico enorme porque estos estándares no existen plenamente definidos, sino que se van conformando con la práctica y la interpretación jurisprudencial de cada caso.

¹⁶ 92 casos, de acuerdo con cifras de la UNCTAD. Ver: <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement> (consultado el 9 de julio de 2025)

¹⁷ De acuerdo con cifras de la UNCTAD, Estados Unidos ha sido demandado en 20 ocasiones, en el marco de controversias del TLCAN, con ninguna decisión en su contra hasta la fecha.

Por desgracia, esta práctica de precedentes o “jurisprudencia constante” carece de formalidad y no garantiza estabilidad en la interpretación de los tribunales. Hay indicios para conceptualizar estos derechos de inversión, pero no bastan para otorgar la certeza que requieren estas controversias que generalmente implican montos económicos cuantiosos.

Dicho esto, resulta relevante destacar que los precedentes generados desde la época del TLCAN han confeccionado términos que a la fecha han consolidado su fortaleza conceptual al incorporarse al texto del TMEC¹⁸, por lo que son ya derecho convencional obligatorio¹⁹ para los tres socios comerciales y aplicables a todos los operadores del comercio internacional regional. De manera adicional, el Anexo 14-B del TMEC ha incorporado el concepto de “derecho internacional consuetudinario” en materia de trato mínimo, en los términos de que “resulta de una práctica general y consistente de los Estados observada por ellos por considerarla una obligación jurídica. El nivel mínimo de trato a los extranjeros del derecho internacional consuetudinario se refiere a todos los principios del derecho internacional consuetudinario que protegen las inversiones de los extranjeros.”

Conceptos como el trato justo y equitativo, interpretado en la decisión de *Waste Management Inc. v. México*²⁰, se construyó bajo la premisa de que

“el estándar mínimo de trato se viola con actos del Estado que sean arbitrarios, gravemente injustos, injustificados o idiosincrásicos, que impliquen discriminación contra el inversionista, o una falta de debido proceso que ofenda la rectitud judicial, por

¹⁸ Notas Interpretativas de Ciertas Disposiciones del Capítulo XI. Comisión de Libre Comercio del TLCAN, 31 de julio de 2001. En: Sistema de Información sobre Comercio Exterior, http://www.sice.oas.org/tpd/nafta/commission/ch11understanding_s.asp (consultado el 8 de julio de 2025)

¹⁹ La interpretación de la CLC en 2001 fue incorporada en el texto del TMEC, artículo 14.6 párr. 2: “Los conceptos de “trato justo y equitativo” y “protección y seguridad plenas” no requieren un trato adicional a, o superior al exigido por ese nivel, y no crean derechos sustantivos adicionales”. Cfr. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465796/14ESPIversion.pdf> (consultado el 8 de julio de 2025)

²⁰ Caso CIADI No. ARB(AF)00/3, del 30 de abril de 2004, para. 98.

ejemplo, una manifiesta denegación de justicia o una completa falta de transparencia en un procedimiento administrativo. Es relevante también si el Estado incumplió expectativas legítimas creadas al inversionista”.

El mundo, por otra parte, caminaba por rutas muy distintas y variadas. India y Sudáfrica apostaron por eliminar estos capítulos de solución de controversias, Brasil se ha resistido a incluir estos mecanismos en sus tratados, mientras que la Unión Europea apostaba por crear tribunales de inversión, con jueces permanentes (CETA con Canadá, TLCUEM con México, con Vietnam y con Singapur (en su momento también con Estados Unidos en el fracasado Acuerdo TTIP)). Sacerdoti consideraba hace poco más de una década que la evolución desde paneles ad hoc a sistemas institucionalizados es una forma de consolidar su legitimidad²¹, y esta fue la tendencia hasta que se planteó la reforma en UNCITRAL en 2017.

El efecto más relevante del capítulo de inversión del TMEC fue, sin duda, el hecho de que Canadá dejó de estar sujeto a demandas de inversión por parte de inversionistas estadounidenses y mexicanos. Los inversionistas canadienses tendrán que acudir ahora a tribunales domésticos del país receptor, y confiar en ellos a pesar de lo que sucede ahora como resultado de la reforma judicial de México, enorme reto que se verificará en la próxima renegociación del TMEC.

La paradoja está en que esta decisión canadiense se debió a que Canadá y Estados Unidos consideraron innecesario el ISDS bilateral dado el nivel de confianza mutua en el estado de derecho de cada uno²². La pregunta acerca de México se

²¹ Giorgio Sacerdoti (2014). The Future of Investment Arbitration. In Sauvant, K. (ed.), Yearbook on International Investment Law & Policy. Oxford University Press.

²² Robert Howse. Developments in USMCA Dispute Settlement. USMCA Forward 2024, Chapter 5, March 6, 2024. “Finally, it is unclear why investors across the Canada-U.S. border would need ISDS since both countries have judicial systems in which investors of the other country can pursue claims, and which are accessible and non-discriminatory.” En: <https://www.brookings.edu/articles/developments-in-usmca-dispute-settlement/#:~:text=parties%20to%20the%20Comprehensive%20Progressive,which%20are%20accessible%20and%20non> (consultado el 8 de julio de 2025)

vuelve indispensable ahora y cobra relevancia con respecto a la próxima negociación.

El mecanismo ISDS se mantiene ahora solamente entre Estados Unidos y México como un régimen especial (Anexo 14-E) para ciertos sectores económicos “cubiertos” clave en los que exista un contrato entre el inversionista y el Estado anfitrión (*covered government contracts*), que incluye hidrocarburos, generación de energía eléctrica, telecomunicaciones, infraestructura y transporte. El inversionista simplemente mantiene su derecho de demandar como existía con el TLCAN, pudiendo alegar violaciones de trato nacional, de nación más favorecida, nivel mínimo de trato, incluyendo trato justo y equitativo, protección y seguridad plenas, o medidas equivalentes a la expropiación, sin necesidad de agotar previamente las instancias locales.

Adicionalmente, el TMEC incluye un régimen general más restringido (Anexo 14-D) aplicable a inversiones entre Estados Unidos y México, para inversionistas que no entren en sectores cubiertos. En este caso, el arbitraje es más limitado pues solo se pueden reclamar violaciones a las obligaciones de trato nacional, de nación más favorecida y expropiaciones directas que, además, requiere del agotamiento de recursos internos, o al menos intentar los remedios locales por 30 meses (o hasta dos años y medio) y solo si no obtiene resolución definitiva en ese lapso (o si obtenerla fuera completamente fútil) puede acudir al arbitraje internacional. De nuevo, el reto para los inversionistas estadounidenses será la nueva configuración del poder judicial en México.

El TLCAN se mantuvo el paraguas de sus capítulos de controversias hasta julio del 2023 (de acuerdo con el Anexo 14-C de “*Legacy Investments*” o casos legados). Después de esta fecha, ya no se pueden iniciar controversias conforme al anterior capítulo XI. El último caso presentado conforme a estas reglas previas fue el de *Keystone XL v. Estados Unidos* (iniciado en 2023)²³, valuada en USD 15 mil millones, derivada de la decisión del entonces presidente Biden de revocar el permiso

²³ *APMC v. United States Alberta Petroleum Marketing Commission v. United States of America* (ICSID Case No. UNCT/23/4).



del oleoducto en 2021. Dicha reclamación se basó todavía en el TLCAN (ya que Canadá no tiene ISDS en TMEC con EE. UU).

Las tensiones que existen en la actualidad con respecto de la pertinencia sobre el mantenimiento de este mecanismo (atentados a la soberanía, "*regulatory chill*", entre otras), aunado a controversias recientes contra México como Lyon o Legacy Vulcan, que representan serias amenazas económicas en caso de que las decisiones se ratifiquen y determinen que México ha violado compromisos de inversión, son factores que van a tener un rol fundamental en la construcción de una postura de negociación para 2026.

Algo que tampoco se puede dejar de lado es el hecho de que, por más inconformidad que existiera por parte de México con este Capítulo, su existencia da mayor certeza a inversionistas extranjeros para generar certidumbre en cuanto a proyectos de inversión de largo plazo, así como a la continuidad de proyectos en curso. Las recientes reformas en México prevén deterioro en la confianza de inversiones extranjeras y mantener estos mecanismos internacionales puede ser una llave que mantenga abiertas las posibilidades de atracción de inversiones y de renovación de las existentes.

La alternativa canadiense para controversias ISDS con México existe en el marco del CPTPP (TIPAT), en tanto que con respecto de Estados Unidos no hay más alternativa que los tribunales nacionales, algo que podría no ser grave mientras exista la confianza mutua de la que hablamos antes. El problema es que no todos los conflictos surgen por cuestiones estrictamente jurídicas y el factor político juega un papel fundamental cuando se trata de medidas con alto contenido ideológico como las que utiliza Estados Unidos, por ejemplo cuando se ampara en temas de seguridad nacional.

Hay quien dice que en un sistema en el que hay un estado de derecho sólido no hacen falta mecanismos ISDS, pero el conflicto del caso Keystone XL ilustra que, ante decisiones políticas de gran importancia, las empresas buscarán la mejor alternativa para presentar su demanda. En este caso, TC Energy solo pudo demandar gracias al TLCAN, debido a lo altamente politizado del asunto. Si no existe este Tratado, se cierran las alternativas.

Es verdad que este mecanismo tiene que adaptarse a nuevas tendencias que exige la comunidad internacional de Estados y propuestas en este sentido han sido recogidas por UNCITRAL en el Grupo de Trabajo III²⁴. Por su parte, doctrinarios como Schill²⁵ han defendido la reforma a este mecanismo para incorporar principios constitucionales de justicia, transparencia y control democrático, pilares esenciales que se han visto en riesgo en tiempos recientes.

La existencia de instituciones estatales fuertes es indispensable para evitar que cualquier líder, por carismático que sea o lo legítimo su mandato, pueda poner en riesgo la estabilidad de los compromisos internacionales, al menos sin razones justificables que se sometan al escrutinio público. Apostar a la benevolencia del líder en turno nunca ha tenido resultados perdurables porque el carácter cambia con las circunstancias, es la fortaleza institucional la única que puede aportar mejores resultados en tiempos inciertos.

En este sentido, Chaisse²⁶ pone el énfasis en los riesgos de fragmentar el régimen ISDS y destaca precisamente que la coordinación institucional es un factor decisivo para su continuidad.

VIII. Prospectiva de la solución de controversias en América del Norte

A manera de conclusión podríamos decir que la región comercial norteamericana se ha construido con el tiempo, ha sido un proceso lento y contiene un gran número de etapas que hacen imposible su desmantelamiento con una decisión política. Por más que los tres líderes tomaran la decisión

²⁴ UNCITRAL. Grupo de Trabajo III. Reforma del Sistema de Solución de Controversias Entre Inversionistas y Estados. En: https://uncitral.un.org/es/working_groups/3/investor-state (consultado el 9 de julio de 2025)

²⁵ S. W. Schill. Reforming Investor–State Dispute Settlement: A Constitutional Approach. *Leiden Journal of International Law*, 2010, 23(2), 413–440.

²⁶ Julien Chaisse. The Shifting Tectonics of International Investment Law (2015). *European Yearbook of International Economic Law*.



de dejar sin efecto el Tratado en 2026, el cese de efectos desde la perspectiva jurídica sería mucho más lento y quizá conflictivo.

No se trata de una cuestión de soberanía, los tres gobiernos actuales pueden dejar sin efecto el Tratado en el momento que quieran, precisamente porque se trata de un acuerdo de voluntades, pero esa no es la cuestión. Los actores económicos involucrados en la región son innumerables, hay una cantidad monumental de inversionistas de los tres países que desarrollan actividades en el territorio de los otros socios, empresas que tienen cadenas productivas consolidadas en la región, que dependen de los insumos de empresas en otro país para poder abastecer sus productos con calidad y a precios razonables a sus consumidores.

La decisión de los jefes de Estado en cada uno de los socios de América del Norte puede reflejar la voluntad popular, al menos en el papel, pero en el terreno de los hechos, las empresas obedecen solamente a sus intereses económicos y comerciales. Lo mismo sucede con los consumidores, a quienes poco les importa si su producto favorito está hecho exclusivamente en su país o es una manufactura con insumos de tres o diez países. Si satisface su necesidad y es asequible, es lo que buscan y dejan el discurso patriótico para los que se dedican a la política.

América del Norte puede no ser una "idea" reconocida, sino solamente la suma de sus partes, pero las políticas nacionalistas extremas están distanciadas de las necesidades de la población. El consumidor no hace eco de estos mensajes porque el principal criterio por el que se deciden por un producto o por otro es el precio, después la calidad y en un lejano lugar la nacionalidad. La guerra comercial iniciada por Trump tiene un fuerte contenido ideológico y cree que a los consumidores les basta la idea de "*make America great again*" (MAGA) como a él para tomar sus decisiones de compra, sin atreverse a reconocer que las ideologías que no se sostienen en el poder adquisitivo suelen ser efímeras y esto es lo que van a enfrentar los gobiernos estadounidense y mexicano con gobiernos de corte nacionalista extremo, un golpe de realidad que llegará tarde o temprano.



El debate sobre la pertinencia o no de la subsistencia de un tratado regional como el de América del Norte quizá queda en los politólogos, sociólogos, y economistas. Desde la perspectiva jurídica, los mecanismos de solución de controversias han generado certeza en las operaciones comerciales y de inversión. Los paneles y los arbitrajes de los diferentes capítulos antes mencionados, así como los que no fueron referidos (mecanismo laboral de respuesta rápida, por ejemplo) han demostrado efectividad y legitimidad. Esto no se traduce en perfección, todos ellos pueden mejorarse en el próximo proceso de negociación. Sus debilidades están más en el terreno de lo político, en la voluntad gubernamental para acatar las decisiones y hacer efectivos los procesos, pero estas instancias han servido, sin duda, para limitar decisiones arbitrarias, injustificables y discriminatorias.

El mecanismo de solución de controversias Estado-Estado pasó de ser completamente ineficaz durante la vigencia del TLCAN, a ser un procedimiento funcional en el contexto del TMEC. Quizá la razón (ya se dijo) sea no solo su efectividad sino también la parálisis de la OMC que ha dejado de ser alternativa, pero precisamente por este motivo es que el actual Capítulo 31 tenga mayor relevancia en los años venideros, en especial cuando las decisiones comerciales parecen adoptarse de forma visceral y con poco razonamiento.

El mecanismo de paneles del Capítulo 31 se ha fortalecido y con ello también el estado de derecho comercial en la región, lo que ayuda a mitigar la incertidumbre generada por el contexto multilateral. Al menos por ahora, este mecanismo parece gozar del consenso de los tres países con miras a la negociación aunque, –reitero, puede mejorarse mucho todavía.

Los paneles binacionales del capítulo de Remedios Comerciales (Cap. 10) del TMEC cuentan con la misma estructura del anterior TLCAN y mantienen su funcionamiento, al igual que las dudas sobre su funcionamiento y legitimidad, pero el balance parece ser también positivo, mantiene su carácter sui generis e irrepetible en el ámbito internacional y quizá vuelva a enfrentar las mismas críticas por parte de Estados Unidos como sucedió en 2018, excepto que ahora Canadá podría no estar tan vehemente para defender este capítulo, lo



que deja a México en una situación tal vez de mayor protagonismo. Con todo, este capítulo ha demostrado más eficiencia que problemas y eso tiene que valer de algo en la negociación.

El arbitraje ISDS del Capítulo 14 del TMEC se redujo con la salida de Canadá y las alarmas que generalmente levanta en términos de soberanía, de interferencia con políticas públicas, con el *chilling effect*, pero es hasta hoy el instrumento más eficaz que tienen los inversionistas a su alcance para combatir las decisiones autoritarias en su perjuicio, sin requerir del Estado para canalizar sus demandas como sucede con el Capítulo 31. No es asunto menor que las grandes empresas globales estadounidenses mantengan una instancia que pueda garantizarles indemnizaciones millonarias, pero visto desde la perspectiva contraria, estos procedimientos son también alternativas para obligar a los gobiernos a adoptar medidas con sustento jurídico, transparentes, congruentes, no discriminatorias, o que protejan objetivos legítimos pero sin construir restricciones encubiertas. En pocas palabras, la idea es mantener un regionalismo pero basado en reglas, que dependa lo menos posible de la voluntad política.

La negociación venidera tiene que sostenerse en la integridad de sus mecanismos de solución de controversias, reforzando sus fortalezas sí, pero también corrigiendo sus fallas y atenuando sus debilidades mediante la cooperación y ajustes técnicos. El Acuerdo de 2026 tiene que buscar cerrar la puerta a nuevos acuerdos "a la carta" e intentar consolidar nuevamente un acuerdo único (*single undertaking*) para los tres socios, si lo que realmente se busca es el fortalecimiento regional y no únicamente reafirmar los nacionalismos exacerbados.



Carlos H. Reyes Díaz

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas
de la Universidad Nacional Autónoma de México

OCTUBRE 2026