

SOBRE EL FAST TRACK

Y LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE Y DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE TRATADOS COMERCIALES INTERNACIONALES

José Juan González Márquez

INTRODUCCIÓN

En los últimos meses mucho se discutió sobre la aprobación del procedimiento del *fast track*, que permite a los Estados Unidos la negociación, rápida, de tratados comerciales mediante la delegación de facultades que confiere el Congreso al Ejecutivo. Recientemente, este proceso ha concluido positivamente; sin embargo, poco se ha dicho sobre los efectos que tiene, a la luz de la Ley comercial de 1988, la aprobación de este mecanismo antes, durante y después de la firma de un tratado comercial por parte del Presidente.

Precisamente a esos efectos nos referiremos en este trabajo y para ello haremos un análisis exhaustivo de la "Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988", en la cual se contiene la reglamentación de este mecanismo de delegación de facultades.

I. EL ORIGEN DEL FAST TRACK

De conformidad con la Constitución de los Estados Unidos de América, el Congreso es la autoridad principal para regular las relaciones comerciales internacionales, dado que tiene poder para:

"...to lay and collect taxes, duties, imposts and excises.
..(and)

to regulate commerce with foreign nations, and among the several states..."⁽¹⁾

1 Artículo 8o. de la Constitución de los Estados Unidos.

Sin embargo, la delegación de poderes del Congreso hacia el Presidente, en materia de comercio exterior, se inició desde 1934 ¿Con la promulgación de la "Reciprocal Trade Agreements Act", que dio facultad al Ejecutivo para negociar acuerdos internacionales para la reducción de tarifas.

Un avance importante en esta materia lo constituyó la "Trade Act of 1974", que extendió la autoridad presidencial para negociar sobre barreras al comercio exterior arancelarias y no arancelarias, e introdujo el procedimiento del *fast track* para la firma, por parte del Presidente, de tratados comerciales internacionales.

Esto significó, en términos de la propia ley, una mayor certidumbre en las negociaciones de EE.UU. durante la Ronda Tokyo del GATT, en virtud de que con ese mecanismo las negociaciones no tenían que pasar previamente por los debates en el Congreso.

Es decir, la sección 102 de "The Trade Act of 1974", autorizó al Presidente para entrar en acuerdos recíprocos sobre comercio por cinco años, hasta junio 3 de 1980, mediante el procedimiento del *fast track*, consistente en que el Ejecutivo puede negociar directamente el acuerdo comercial sujetándose simplemente a una constante consulta con el Congreso y, por otra parte, en que el Congreso se obliga a aprobar los cambios que sean necesarios a la legislación nacional para la implementación del tratado en el ámbito doméstico, cuestión que la propia Ley denominó *implementing legislation*⁽²⁾.

2 Gary L. Springer define al *fast track* de la siguiente forma: "...En esencia significa que una vez que el acuerdo de libre comercio finaliza y es sometido al Congreso para su ratificación, la posibilidad de debate se reduce, no se permiten modificaciones al acuerdo y se tendrá que votar en favor o en contra del mismo, dentro del plazo indicado. Si no se utiliza el procedimiento acelerado *fast track*, la negociación de un acuerdo es por demás difícil si no imposible para el

La autoridad conferida al Presidente en la sección 102 fue usada exitosamente para aprobar los acuerdos negociados en la Ronda Tokyo y para hacer los cambios necesarios en las leyes de Estados Unidos para su implementación en el ámbito nacional, bajo 'The Trade Agreements Act of 1979' • Esa Ley extendió la autoridad de la sección 102 por un periodo adicional de ocho años, hasta junio 3 de 1988, habilitando al Presidente para negociar mejoras o ajustes en los acuerdos existentes y para negociar y entrar en nuevos acuerdos sobre medidas no tarifarias que no fueron tratados en la Ronda Tokyo.

Actualmente, el procedimiento del *fast track* se encuentra regulado en la sección 1202 (b) de "The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988", que extendió el plazo de vigencia del mismo hasta el 1º de julio de 1991.

II. LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE EN "THE OMNIBUS TRADE AND COMPETITIVENESS

ACT OF 1988"

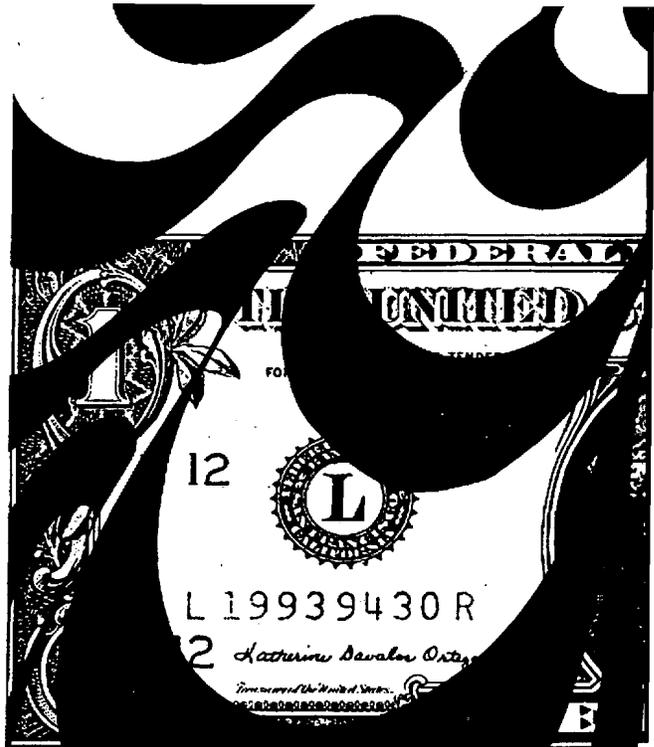
1. FACULTADES GENERALES EN MATERIA DE TARIFAS

Como ya lo comentamos, desde la promulgación de "The Reciprocal Trade Agreements Act of 1934", el Congreso ha venido delegando autoridad al Presidente para negociar y proclamar reducciones en las tarifas aduaneras mediante acuerdos comerciales recíprocos, sujetándolo sin embargo a condiciones y limitaciones específicas. La más reciente delegación de facultades de este tipo la encontramos en "The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988", que otorga al Presidente la facultad genérica de negociar tratados comerciales que incluyan la reducción o eliminación de barreras tarifarias y no tarifarias, así como otras distorsiones al comercio internacional, ya sea a través de acuerdos bilaterales o multilaterales⁽³⁾.

Esto significa que la sección 1102 (a) concede al Presidente autoridad para entrar en acuerdos tarifarios multilaterales con países extranjeros hasta junio de 1993

Ejecutivo norteamericano, porque no existe garantía alguna que el Congreso aprobará el acuerdo final", tampoco con el F.T., tomado del artículo del autor citado, denominado: "El acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos y su negociación", en *Ars iuris*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, núm. 5.

3 La Sección 1102 (a) del ordenamiento citado señala: "Sec. 1102. *Trade Agreement Negotiating Authority.* (a) Agreements Regarding Tariff Barriers. (1) Whenever the President determines that one or more existing duties or other import restrictions of any foreign country or the United States are unduly burdening and restricting the foreign trade of the United States and the purposes, policies, and objectives of this title will be promoted thereby, the President:



así como para proclamar reducciones en los derechos de aduana de Estados Unidos necesarios para llevar a cabo esos acuerdos, con las siguientes limitaciones (numerales 2 a 6 de la sección 1102):

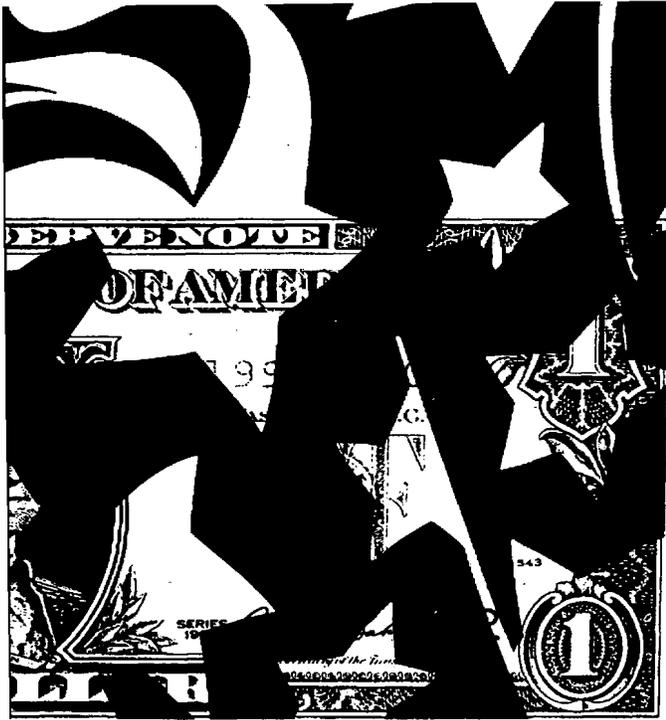
—Las reducciones de los derechos de aduana vigentes no pueden exceder del cincuenta por ciento, excepto en el caso de los derechos del 5 % *ad valorem*, o menos, que pueden ser reducidos a cero. —Se requiere, además, que las reducciones en derechos de aduana sobre cualquier artículo no puedan exceder del 3 % *ad valorem* por año, o del uno sobre diez del total de reducciones, lo que sea mayor, excepto que esto no se requiera si la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos determina que ese artículo no se produce en el país. —Bajo esa autoridad para la Ronda, las reducciones pueden exceder los límites por el menor de la diferencia entre el límite y el próximo más bajo número entero, o la mitad de uno por ciento *ad valorem* para simplificar las operaciones.

(A) Before June 1, 1993, may enter into trade agreements with foreign countries; and (B) May, subject to paragraphs (2) through (5), proclaim—

(i) Such modification or continuance of any existing duty. (ii) Such continuance of existing duty-free or excise treatment, or (iii) Such additional duties;

As he determines to be required or appropriate to carry out any such trade agreement..."

El texto de esta Ley lo hemos consultado en la obra *Overview and compilation of U. S. Trade Statutes*, editada por el Committee on Ways and Means U.S. House of Representatives, en septiembre de 1989.



Ahora bien, la autoridad que se confiere al Presidente comprende únicamente la de poder aplicar reducciones tarifarias y excluye la posibilidad de proclamar incrementos en las mismas. Por otra parte, cualquier reducción negociada en un tratado comercial que exceda al 50 % de un arancel establecido en más del 5% *ad valorem*, o cualquier incremento, requiere de la aprobación por parte del Congreso, aunque éste se dé bajo el procedimiento del *fast track*.

2. FACULTADES EN MATERIA DE BARRERAS NO TARIFARIAS

La sección 1102 (b) de la Ley de 1988 autoriza al Presidente para entrar en negociaciones comerciales con países extranjeros referentes a la reducción o eliminación de cualquier barrera no arancelaria u otro tipo de restricciones al comercio, o bien a la prohibición o limitación de esas barreras o distorsiones, hasta antes de 1993.⁽⁴⁾

Ahora bien, este tipo de acuerdos podían ser implementados bajo el procedimiento especial de aprobación

4 En tal sentido el precepto acotado dispone:

"(1) Whenever the President determines that any barrier to, or other distortion of, international trade—

(A) unduly burdens or restricts the foreign trade of the United States or adversely affects the United States economy; or

(B) the imposition of any such barrier or distortion is and that the purposes, policies, and objectives of this title will be promoted thereby, the President may, before June 1, 1993, enter into a trade agreement with foreign countries providing for—

(i) the reduction or elimination of such barrier or other distortion; or (ii) the prohibition of, or limitations on the imposition of, such barrier or other distortion.

por parte del Congreso denominado *fast track*, siempre y cuando hayan sido designados antes del 1º de junio de 1991, aunque conviene aclarar que al tenor del inciso (B) numeral (1) de la parte (b) de la sección 1103, tal procedimiento podía extenderse a los acuerdos signados después de mayo de 1991 y antes de junio de 1993 si se cumplía con los siguientes requisitos:

—Antes de mayo 1º de 1991 el Presidente sometía al Congreso un reporte escrito requiriendo la extensión, junto con:

1. Una descripción de todos los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales que hubiesen sido negociados bajo la sección 1202 y el programa anticipado para someterlos a la aprobación del Congreso.

2. Una descripción del progreso hecho en las negociaciones bilaterales y multilaterales en beneficio de los propósitos, políticas y objetivos de los Estados Unidos y una argumentación del porqué ese progreso justificaba la continuación de las negociaciones.

3. Una argumentación de por qué la extensión era necesaria para completar las negociaciones.

—Antes de marzo 1º de 1991, The Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations sometía un reporte escrito al Congreso con su punto de vista sobre el progreso hecho en las negociaciones y sobre si la extensión requerida por el Presidente debía ser aprobada o desaprobadada.

—Que el Congreso no hubiera adoptado una resolución desaprobando la extensión antes de junio 1º de 1991.

3. FACULTADES EN MATERIA DE ACUERDOS COMERCIALES BILATERALES

La sección 1202 (c) de "The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988" autoriza al Presidente para entrar en acuerdos bilaterales tarifarios y no tarifarios con países extranjeros, sujetos a los mismos requerimientos de consulta del Congreso y al procedimiento especial del *fast track*, que implica la aprobación por parte del Congreso de legislación de implementación que se aplica a acuerdos multilaterales. La autoridad para entrar en acuerdos bilaterales de comercio expiró el 1º de junio de

(2) A trade agreement may be entered into under this subsection only if such agreement makes progress in meeting applicable objectives described in section 1101 ".⁽⁴⁾

Estos objetivos son, según la sección 1101 de la Ley de 1988, los siguientes:

-more open, equitable, and reciprocal market access;

-the reduction or elimination of barriers and other trade distorting policies and practices; and

-a more effective system of international trading disciplines and procedures.

1991, pero también está sujeta al mismo procedimiento de ex tensión automática hasta junio lo .de 1993, como se aplica en el caso de la autoridad multinacional.⁽⁵⁾

El acuerdo puede hacerse para la eliminación o reducción de cualquier derecho de aduana de los Estados Unidos o para la eliminación o reducción de barreras no aran celaríaís o de otras medidas distorsionadoras del comercio. La autoridad conferida es similar a la que fue usada para el acuerdo bilateral de libre comercio entre Estados Unidos e Israel y los Estados Unidos y Canadá.

Tres requerimientos deben cubrirse prioritariamente en la negociación bilateral:

1. El país extranjero debe requerir la negociación de un acuerdo bilateral.
2. El acuerdo debe significar un progreso en la búsqueda de los objetivos de negociación comercial de los Esta dos Unidos.
3. El Presidente debe proveer noticia escrita de las negociaciones a ' 'The House Committe on Ways and Means and the Senate Committee on Finance", y consultar con estos comités atendiendo la negociación de un acuerdo. La negociación puede proceder a menos que cualquiera de los comités desapruebe las negociaciones dentro de sesenta días legislativos y antes de los 90 días de calendario que siguen a la notificación previa de entrar en un acuerdo.

5 La sección 1102 (c) de la Ley que venimos comentando señala:

- "(1) Before June 1, 1993, the President may enter into bilateral trade agreements with foreign countries that provide for the elimination or reduction of any duty imposed by the United States. A trade agreement entered into under this paragraph may also provide for the reduction or elimination of barriers to, or other distortions of, the international trade of the foreign country or the United States.
- (2) Notwithstanding any other provision of law, no trade benefit shall be extended to any country by reason of the extension of any trade benefit to another country under a trade agreement entered into under paragraph (1) with such other country.
 - (3) A trade agreement may be entered into under paragraph (1) with any foreign country only if—
 - (A) the agreement makes progress in meeting the applicable objectives described in section 1101;
 - (B) such foreign country requests the negotiation of such an agreement; and
 - (C) the President, at least 60 days before the date notice is provided under section 1103 (a) (1) (A) provides written notice of such negotiations to the Committee on Finance of the Senate and the Committee on Ways and Means of the House of Representatives, and (ii) consults with such committees regarding the negotiation of such agreement.
 - (4) The 60-day period of time described in paragraph (3) (B) shall be computed in accordance with section 1103(f).
 - (5) In any case in which there is an inconsistency between any provision of this Act and any bilateral free trade area agreement that entered into force and effect with respect to the United States before January 1, 1987, the provision shall not apply with respect to the foreign country that is party to that agreement."

III EL PROCESO DE APROBACIÓN DEL FAST TRACK Y EL PAPEL DEL CONGRESO

En primer lugar debemos señalar que, de conformidad con la sección 1103 (a) de la Ley de 1988, cualquier acuerdo firmado por el Presidente con base en lo dispuesto por las secciones 1102 (b) o 1102 (c), ya comentadas, obliga a los Estados Unidos si y sólo si:

- 1) El Presidente a más tardar con noventa días naturales de anticipación a la firma notifica a la Cámara Baja y al Senado su intención de entrar en el acuerdo respectivo.
- 2) Después de firmar el acuerdo, el Presidente somete una copia del texto legal final del acuerdo a la consideración de ambas cámaras, anexando:
 - un proyecto de ley implementando el acuerdo; —una argumentación sobre cualquier medida administrativa que sea necesaria para implementar el acuerdo, y
 - la información de soporte que la propia ley define.
- 3) El acuerdo es implementado mediante la promulgación de una ley.

Ahora bien, precisamente el mecanismo del *fast track* consiste en expeditar el proceso de aprobación de la ley que implementa el acuerdo comercial, en los términos de la sección 1103 (b), lo cual sólo es procedente en los casos que ya mencionamos en los incisos II y III de este trabajo. Tal precepto a la letra dispone:



El *fast track* es viable sólo en dos supuestos:

A) Para la firma de acuerdos multilaterales relativos a barreras no tarifarias, y para acuerdos bilaterales relativos tanto a barreras tarifarias como no tarifarias, siempre y cuando tales acuerdos fueran firmados antes del 1.º de junio de 1991-

B) Para la firma de los acuerdos señalados en el inciso anterior aunque ésta se diera entre mayo de 1991 y junio de 1993, bajo el esquema de extensión del *fast track*, cuando se cumplan los siguientes requisitos:

—Que el Presidente solicite esa extensión, y —Que el Congreso no desaprobara esa solicitud antes del 1.º de junio de 1991.

En el mismo orden de ideas, si el Presidente considera que el procedimiento del *fast tracks* debe ser extendido, estaba obligado a someter al Congreso, a más tardar el 1.º de marzo de 1991, esto es con 90 días de anticipación, un reporte escrito que contenga:

—Una descripción de todos los acuerdos que han sido negociados bajo la sección 1102 (b) o (c) y la cédula de sometimiento de los mismos a la aprobación del Congreso (recuérdese que el procedimiento del *fast track* fue introducido en la Ley de 1988 para facilitar la negociación durante la Ronda Uruguay del GATT). —Una descripción del progreso alcanzado en la búsqueda de los objetivos comerciales de los Estados Unidos mediante la firma de tratados comerciales. —Una argumentación de las razones por las cuales la extensión es necesaria para completar las negociaciones.

Si la extensión es aprobada, el Presidente puede proceder a la negociación del tratado con la certeza de que el



Congreso aprobará el acuerdo mediante la promulgación de una Ley de implementación.

Esto es, a partir de que el Presidente somete al Congreso el Proyecto de Ley de implementación y la demás documentación a que aludimos al inicio de este apartado, éste tiene 90 días para considerar los proyectos tanto de ley que implementa el acuerdo, como de acciones administrativas, sin que sea posible ninguna modificación; simplemente debe votarse en favor o en contra del acuerdo, tal y como lo propuso el Ejecutivo.

Ahora bien, desde el momento en que el *fast track* se aprueba por el Congreso y hasta que se firma el tratado comercial, debe mantenerse un constante proceso de consulta entre los negociadores comerciales de los Estados Unidos y el Congreso, ya que el incumplimiento de este requisito puede dar lugar a la suspensión del mismo.

CONCLUSIONES

Es importante puntualizar, a manera de conclusión, que contrariamente a lo que pueda pensarse, el *fast track* no es una autorización que dé amplia facultad al Ejecutivo para entablar negociaciones comerciales en el ámbito internacional. Esa facultad la tiene el Presidente en la Ley de 1988. En cambio, lo que la llamada vía rápida implica es expeditar la segunda fase que la citada Ley establece para que un tratado internacional adquiera el carácter de imperativo jurídico en el ámbito doméstico; esto es, la aprobación por parte del Congreso de una Ley de implementación.

En ese sentido, a diferencia de lo que sucede en el caso de México, para el sistema jurídico estadounidense, un tratado comercial es siempre una Ley y por ello presupone un acto legislativo. La diferencia entre el uso del *fast track* y el no uso del mismo es la velocidad con que la Ley de implementación se emite, dentro de la propuesta en bloque, a libro cerrado.

Sin embargo, aun aprobado el procedimiento del *fast track* los negociadores del Presidente deben mantener amplia consulta con los comités de la Cámara de Representantes y del Senado sobre aspectos específicos de la negociación, bajo la pena de que el *fast track* sea cancelado si no se cumple con tal obligación.

Por otra parte, es necesario puntualizar que, en el caso concreto de la reciente aprobación del *fast track* para la negociación con México, ello implicó la aprobación, por parte del Congreso, de una resolución que "expande" el plazo de vigencia que la Ley de 1988 señalaba para que el Presidente tuviera la oportunidad de que la implementación de un tratado, una vez negociado y firmado, se haga rápidamente, pero sólo para el caso concreto, porque a

la luz de la Ley de 1988 la posibilidad de la vía rápida caducaba el 1.º de junio de 1991.