
Las implicaciones del procedimiento de la vía rápida en el Congreso de Estados Unidos para la integración de las Américas

GUSTAVO ACUA*

Resumen

En el presente artículo se realiza un análisis de los obstáculos impuestos por el Congreso de Estados Unidos a la política comercial del presidente George W. Bush en lo referente a la negociación de nuevos acuerdos para el establecimiento de áreas de libre comercio con sus principales socios comerciales. Se estudia el proceso de negociación interna entre los poderes Ejecutivo y Legislativo de Estados Unidos durante la aprobación de la *vía rápida* en los años 2001–2002; el objetivo del documento consiste en explicar cómo se resolvieron las diferencias en torno a la liberalización comercial mediante la realización de concesiones específicas a algunos congresistas llevadas a cabo por el presidente George W. Bush. El trabajo retoma el análisis de las negociaciones previas para la firma de los acuerdos entre Estados Unidos e Israel, Canadá y el TLCAN para mostrar la tendencia proteccionista del Congreso de ese país y las concesiones cada vez mayores que debe realizar el Poder Ejecutivo para obtener la autorización de negociación por parte del Poder Legislativo.

Abstract

The present article effects an analysis of the obstacles imposed by the United States Congress on the trade policy of President George Bush with reference to negotiating new agreements to establish free trade areas with the country's main trading partners. The article seeks to explain how internal differences regarding trade liberalization were resolved by President George Bush through specific concessions to certain congressmen, and thus addresses the process of internal negotiation between the executive and legislative branches of the US government during the passing of Fast-Track in 2001–2002. The paper also analyzes previous negotiations for the signing of agreements between the United States and Israel, and with Canada and Mexico (NAFTA) so as to highlight the protectionist tendency of the US Congress and the increasingly important concessions that the executive branch has to make in order to obtain the authorization of the legislative branch in negotiations with other countries.

Palabras clave: vía rápida, congreso, ejecutivo, política comercial, negociaciones internas, compensaciones, negociaciones comerciales internacionales.

Key words: fast-track, Congress, executive branch, trade policy, internal negotiations, international trade negotiations.

* Depto. de Relaciones Internacionales, Universidad de las Américas, Puebla, México.

Introducción

En este artículo, el objetivo fundamental es el análisis del proceso de formulación y ejecución de la política comercial internacional o externa de Estados Unidos; lo que se pretende es evaluar la división de tareas entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo de ese país, para el diseño de la estrategia de liberalización comercial a través de la negociación de los acuerdos comerciales con otros gobiernos, y particularmente aquellos que conducirán a la formación de un área de libre comercio. Se estudiará el procedimiento que logró la autorización por la vía rápida del poder Legislativo al Ejecutivo para la negociación del acuerdo con Chile, y el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en los años 2001–2002.

Una estrategia significativa reciente de la política comercial externa de Estados Unidos consiste en negociar la formación de áreas de libre comercio (como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas) al mismo tiempo que negocia en el ámbito internacional la actualización de las reglas comerciales multilaterales, como han sido los casos de la Ronda de Seattle y la de Doha de la Organización Mundial del Comercio. La negociación de las áreas de libre comercio¹ como parte de la estrategia comercial de Estados Unidos comenzó con su primer acuerdo bilateral con Israel en 1986; desde entonces, Estados Unidos han negociado otros dos acuerdos parecidos: uno con Canadá en 1988 y otro más con México y Canadá en 1993.

Todos estos acuerdos se han negociado mediante el procedimiento legislativo conocido como la vía rápida, el cual le permite al Poder Ejecutivo de ese país —entre otras facultades— negociar acuerdos comerciales con otros gobiernos bajo reglas específicas que impiden al Congreso enmendar el acuerdo final al momento de presentarlo para su aprobación u obstaculizarlo a través de la postergación de los debates en las cámaras. El procedimiento de la vía rápida fue creado a partir de la Reforma a la Ley sobre el Comercio (Trade Reform Act) de 1974 y permitió una mayor intervención del Congreso en las negociaciones comerciales internacionales, pues desde 1934 al presidente de Estados Unidos se le había otorgado la capacidad de negociar acuerdos sin necesidad de someterlos a aprobación antes de instrumentarlos internamente.

Cuando se fijaron las reglas de la vía rápida, se pretendía crear un mecanismo eficiente para agregar las preferencias de los actores internos involucrados en la liberalización comercial de Estados Unidos, como los intereses de las empresas, los grupos de presión, los funcionarios públicos, los sindicatos, etcétera. Este procedimiento

¹ Identificadas por Bela Balassa como el primer paso hacia la realización de un proceso de integración económica. Cfr. Bela Balassa, “The Theory of Economic Integration: An Introduction”, en Brent F. Nelsen y Alexander C.–G. Stubb, *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1994, pp. 125–140.

había funcionado sin grandes problemas entre los años de 1979 (fecha de aprobación de la Ronda Tokio del Acuerdo General de Aranceles y Comercio o GATT) y 1988 (aprobación del primer acuerdo de libre comercio con Canadá). Sin embargo, a partir de la votación en la Cámara de Representantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993, se ha venido manifestando una tendencia notoria en el seno de este órgano legislativo consistente en emitir frecuentemente un mayor número de votos en contra de los acuerdos comerciales. En 1998, por ejemplo, cuando el presidente William Clinton presentó la propuesta para iniciar las negociaciones dirigidas a establecer un área de libre comercio con Chile y comenzar las negociaciones del ALCA, la Cámara de Representantes rechazó la iniciativa por 243 votos en contra y sólo 180 votos a favor; ésta fue la primera y única vez que un presidente estadounidense no contó con la autoridad para negociar un acuerdo comercial mediante este procedimiento.

En los meses de diciembre del año 2001 y enero del 2002, el actual presidente George W. Bush presentó nuevamente la iniciativa para negociar las dos áreas de libre comercio que le fueron negadas a Clinton: el acuerdo con Chile y el ALCA; sorprendentemente y a pesar de los aparentes factores en contra que parecían predecir una nueva negativa del Congreso, George W. Bush obtuvo la aprobación de su proyecto en la Cámara de Representantes con sólo un voto favorable de diferencia frente a los votos opositores: el resultado final de la votación fue 215 a favor de la concesión de la autoridad frente a 214 en contra.

La vía rápida ha sido en la práctica un método de agregación de preferencias caracterizado por dos tipos de negociaciones: a) la que se efectúa entre los poderes Ejecutivo y Legislativo de Estados Unidos para definir los términos de la aprobación de la cesión de autoridad, y b) la que se lleva a cabo a nivel internacional entre el Poder Ejecutivo de ese país y sus contrapartidas de otros países sobre los términos de los compromisos asumidos para reducir las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio. Este procedimiento ha sido la piedra de toque para la elaboración de la política comercial externa de Estados Unidos, ya que el Ejecutivo generalmente traza los objetivos generales de la misma, pero al llevar a cabo la negociación de los acuerdos de libre comercio con sus socios comerciales, el Congreso interviene para fijar los límites de los compromisos por adquirir, e incluso en algunos casos el contenido mismo de la liberalización.

Partiendo de esta realidad, el presente trabajo pretende responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las características fundamentales del procedimiento de la vía rápida? ¿Por qué razón fue creada como método de agregación de preferencias? ¿Qué éxito ha tenido para resolver las diferencias entre los dos poderes de gobierno que reivindican para ellos mismos la facultad de elaborar la política comercial externa? ¿Cuáles

fueron las estrategias de negociación llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo para ganar la aprobación de la vía rápida en los años 2001–2002? ¿Qué tipo de compromisos se adquirieron durante este proceso interno? ¿Cómo afectarán potencialmente dichos compromisos a las negociaciones que se llevan a cabo en el nivel internacional?

El trabajo está organizado de la siguiente forma. En primera instancia se presentan los antecedentes históricos de los métodos de agregación de preferencias creados para el diseño de la política comercial de Estados Unidos: la toma de decisiones por coalición, la negociación a un solo nivel (internacional) y la negociación en dos niveles. Posteriormente se revisarán brevemente las características del procedimiento de la vía rápida y su aplicación exitosa en tres tipos de acuerdos comerciales: el acuerdo con Israel, el primer acuerdo comercial con Canadá, y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En la parte final se analizarán los detalles de la estrategia seguida por el presidente George W. Bush para lograr la aprobación del procedimiento para negociar un acuerdo de libre comercio con Chile y el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas. En las conclusiones se comentarán las ventajas y las desventajas de este procedimiento como método de elaboración de la política comercial.

La búsqueda de un método de agregación de preferencias para la formulación de la política comercial de Estados Unidos

A lo largo de la historia política de Estados Unidos se han tratado de encontrar las reglas de procedimiento que cumplan con el objetivo de agregar lo mejor posible las preferencias de los principales actores involucrados en el proceso de toma de decisiones en materia de la política comercial externa y que permitan alcanzar resultados eficientes *como métodos de elección o decisión*. Por “resultados eficientes” entendemos no sólo que tal procedimiento genere una lista reducida de “perdedores” al momento de decidir la realización de los acuerdos comerciales internacionales, sino también que tal mecanismo reduzca los costos de transacción vinculados con la propia toma de decisiones.

Una característica fundamental de la economía de Estados Unidos es que los intereses generados en su interior son muy dispersos, y por ello, en la mayoría de los casos, la forma de agregar las preferencias para elegir una política comercial externa específica ha dejado insatisfechos a varios sectores productivos en distintos momentos de la historia económica de ese país. Los exportadores y los importadores, los inversionistas y los deudores, los consumidores y los productores, los empresarios y los trabajadores, etc., responden de distinta forma frente a la liberalización comercial o al proteccionismo sugerido por su gobierno. Las controversias vinculadas a la toma

de decisiones en la política comercial han fomentado la formación de grupos de presión, la responsabilidad de los funcionarios frente a sus representados, y la aprobación de ciertas reglas del juego que hagan partícipes en las decisiones a los sectores afectados por las estrategias comerciales sugeridas desde Washington.

Para el caso que nos ocupa, en la formulación de la política comercial exterior de Estados Unidos se han usado a lo largo de su historia tres métodos distintos de agregación de preferencias para decidir las políticas comerciales que el país adoptará:

- a) La toma de decisiones por coalición,
- b) La toma de decisiones por negociación a un solo nivel (internacional), y
- c) La toma de decisiones a dos niveles (interno e internacional).

El primer caso (la toma de decisiones por coalición) abarcó de 1789 a 1934, y se caracterizaba por que el Congreso reivindicó en todo momento su autoridad concedida por la Constitución sobre la política comercial y el establecimiento de aranceles.² La agregación de preferencias se llevaba a cabo por medio de la formación de coaliciones en las cámaras del Congreso que en distintos momentos apoyaron o se opusieron a la negociación de los acuerdos comerciales internacionales.³ La estrategia predominante en ese periodo fue la del *logrolling*⁴ entre los congresistas de ambas cámaras, la de Representantes y la de Senadores, quienes imponían un tipo de política comercial (comúnmente de corte proteccionista) a nivel nacional. Esta época se caracterizó por el escaso número de acuerdos comerciales internacionales negociados por el Poder Ejecutivo que entraron en vigor en Estados Unidos debido a la negativa del Legislativo para ratificarlos, tal y como lo muestra la tabla 1.

² El artículo 1 de la Constitución de Estados Unidos, en su sección octava, sostiene que el Congreso tendrá la facultad para establecer y recaudar contribuciones, impuestos y derechos, así como para reglamentar el comercio con las naciones extranjeras. La sección décima, en su artículo 2, por su parte, establece que sin el consentimiento del Congreso ningún Estado podrá imponer derechos sobre los artículos importados o exportados, salvo los que sean absolutamente necesarios con el fin de hacer cumplir sus leyes de inspección, y que el producto neto de todos los derechos e impuestos que establezcan los Estados sobre las importaciones y exportaciones se aplicará en provecho del tesoro de Estados Unidos; y que todas las leyes de que se trata estarán sujetas a la revisión y vigilancia del Congreso. Cfr. "La Constitución de los Estados Unidos de América", en Samuel Eliot Morison, et al., *Breve Historia de los Estados Unidos*, 3ª. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1987, pp. 906–908.

³ E.E. Schattschneider, *Politics, Pressures and the Tariff. A Study of Free Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929–1930 Revision of the Tariff*; Nueva York, Prentice–Hall, 1933.

⁴ La estrategia del *logrolling* consiste en obtener, para una ley, el apoyo de otros legisladores a cambio de comprometerse a incluir en ella los intereses que éstos representan; se forma así una cadena o serie de compromisos que a final de cuentas ve satisfechas, en diferentes porciones de la ley, las expectativas de todos los congresistas que apoyaron la iniciativa; se alcanza en conjunto una normatividad que beneficia a ciertos sectores, a costa de los intereses representados por los que no participaron en el *logrolling*.

El procedimiento de la coalición demostró ser ineficaz en el plano interno e internacional, debido a que los exportadores agrícolas y los consumidores no podían hacer prevalecer sus preferencias por un sistema de comercio liberal, y los socios comerciales de Estados Unidos establecieron también altos aranceles en reciprocidad a la falta de apertura del mercado interno. Un cambio radical en el proceso de elaboración de la política comercial externa se dio durante la etapa que abarca el periodo de 1934–1974, que se caracterizó por una *auténtica* delegación de autoridad del Legislativo al Ejecutivo para formular e instrumentar la política comercial de Estados Unidos, delegación que fue materializada en la ley comercial conocida como la *Reciprocal Trade Agreements Act* (RTAA) de 1934. Este periodo es muy importante en la historia comercial internacional de Estados Unidos porque en él se firmaron la mayor cantidad de acuerdos comerciales internacionales orientados a la reducción de los aranceles.⁵ El mecanismo de agregación de preferencias utilizado en esta etapa fue la negociación llevada a cabo en un solo nivel: el internacional, entre el Ejecutivo y los principales socios comerciales de Estados Unidos.

Tabla 1
Resultados de las negociaciones de los acuerdos comerciales de Estados Unidos con otros países, durante el periodo de la supremacía del Congreso en la formulación de la política comercial externa

Año	País	Causa que provocó el fracaso del acuerdo	Periodo de aplicación del acuerdo cuando su aprobación fue exitosa
1784	Prusia	Rechazado por el Senado	
1854	Canadá		Aprobado (1855–1864)
1855	Hawai	Rechazado por el Senado	
1856	México	Rechazado por el Senado	
1867	Hawai	Rechazado por el Senado	
1871	Canadá	Rechazado por el Senado	
1875	Hawai		Aprobado (1876–1900)
1883	México	El Senado ratificó el acuerdo pero se rehusó a instrumentar la legislación correspondiente	
1884	España	Negociado por el presidente Arthur y rechazado por el presidente Cleveland	
1884	República Dominicana	Negociado por el presidente Arthur y rechazado por el presidente Cleveland	

⁵ Robert Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy 1929–1976*, Los Ángeles, University of Colorado Press, 1980, pp. 151.

Tabla 1 (Continuación)
Resultados de las negociaciones de los acuerdos comerciales de Estados Unidos con otros países, durante el periodo de la supremacía del Congreso en la formulación de la política comercial externa

Año	País	Causa que provocó el fracaso del acuerdo	Periodo de aplicación del acuerdo cuando su aprobación fue exitosa
1888	Canadá	Rechazado por el Senado	
1890	Gran Bretaña	Gran Bretaña lo rechaza	
1899	Francia	El senado aplazó la votación	
1899	Argentina	El senado aplazó la votación	
1899	Ecuador	El senado aplazó la votación	
1899	Nicaragua	El senado aplazó la votación	
1899	Gran Bretaña	El senado aplazó la votación	
1901	Rusia	Rechazado por el Senado	
1902	Gran Bretaña	Las enmiendas realizadas por el Senado hacen que Gran Bretaña lo rechace	
1902	Cuba		Aprobado (1902–1934)
1909	Canadá	El Senado lo aprueba, pero Canadá lo rechaza en 1911	

Fuente: Karen E. Schnietz, “The Institutional Foundation of the U.S. Trade Policy: Revisiting Explanations for the 1934 Reciprocal Trade Agreements Act”, *Journal of Policy History*, vol. 12, núm. 4, 2000, p. 434.

Este procedimiento fue creado debido a los desastrosos resultados económicos de la ley Smoot–Hawley aprobada en 1934 y que fue el punto culminante del *logrolling*; el Congreso tuvo que admitir la cesión al Ejecutivo de la autoridad negociadora en el área de elaboración de políticas comerciales, ámbito que la constitución de Estados Unidos consideraba sólo dentro de la esfera de influencia del Poder Legislativo, como se citó antes. Bajo el liderazgo de Franklin D. Roosevelt, el Poder Ejecutivo pretendía acumular más capacidad de decisión en lo que consideraba su prerrogativa para conducir los asuntos internacionales; en este caso, la facultad de negociación de los acuerdos con otros países en representación de los ciudadanos estadounidenses. Así, como una solución parcial a esta disputa entre las dos instituciones, ambos poderes decidieron que, desde ese momento, durante las negociaciones comerciales internacionales el Presidente sería el encargado de establecer la política comercial exterior de Estados Unidos.⁶

⁶ Michael J. Hiscox, “The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization”, *International Organization*, vol. 53, núm. 4, otoño de 1999, p. 669.

La etapa que abarca desde 1974 hasta la actualidad está caracterizada por la entrada en vigor de la vía rápida en 1974. En este periodo, el Congreso limita los poderes del Ejecutivo en lo que se refiere a la negociación de los acuerdos comerciales internacionales sobre barreras no arancelarias y le ordena llevar a cabo las negociaciones en dos niveles: interno e internacional, como mecanismo para agregar las preferencias de los sectores económicos involucrados en la política comercial. En esta etapa contemporánea se manifiesta una tendencia a que Estados Unidos firme cada vez menos acuerdos comerciales internacionales de gran alcance y que el procedimiento de la vía rápida sea cada vez más inadecuado como mecanismo de agregación de preferencias. A continuación explicaremos por qué fue necesario cambiar las reglas del juego para la formulación de la política comercial, para dar paso a la vía rápida en 1974.

La creación de la vía rápida y el contenido de las "reglas del juego" para la formulación de la política comercial externa

Cuando el Congreso de Estados Unidos decidió en 1934 ceder la autoridad al Poder Ejecutivo para fijar los aranceles externos del país a través de la negociación de los acuerdos comerciales, abrió el camino para que los negociadores comerciales de la Casa Blanca (es decir, sus funcionarios y representantes oficiales) llevaran la batuta en la formulación de la política comercial. El mecanismo de la delegación completa era sumamente ventajoso, en virtud de que les proporcionaba una gran credibilidad a estos funcionarios en el exterior derivada de su poder de hacer efectivos a nivel interno sus compromisos pactados en los acuerdos comerciales internacionales. Esta misma capacidad de negociación se incrementó en el nivel interno, pues al no existir una ratificación formal por parte del Congreso debido a la exención sancionada por la RTAA, en el caso de que a alguna industria o sector económico en particular le perjudicaran las negociaciones y la reducción de los aranceles, no le quedaba más opción que llevar a cabo el cabildeo en las oficinas del Poder Ejecutivo, ya que el Congreso no podía hacer mucho (a menos que la presión hubiese sido abrumadora) para echar abajo los acuerdos comerciales. No obstante, de 1934 a 1974 habían transcurrido cuarenta años en los cuales la situación económica de Estados Unidos cambió radicalmente, así como las reglas en las cuales el comercio mundial se había fundado, pasando de sistemas proteccionistas basados en el establecimiento de aranceles, a otros basados en las barreras no arancelarias.

A principios de la década de los setenta, la controversia sobre el diseño de las políticas comerciales se hizo cada vez más aguda en el interior de las instituciones

gubernamentales encargadas de esta área, y particularmente en el Congreso, ya que los sectores económicos perjudicados por la competencia internacional derivada de la apertura negociada con el exterior por el Presidente, comenzaron a presionar para que hubiesen cambios en la propia política comercial, con el fin de recuperarse en el mercado interno y posteriormente recobrar su competitividad internacional, ya que los tiempos económicos se habían vuelto difíciles para las empresas estadounidenses. Es por ello que, a medida que el superávit comercial de Estados Unidos empezó a desaparecer y el déficit en la balanza de pagos comenzó a ensancharse, las bases económicas sobre las cuales estaba sustentada la política comercial de Estados Unidos comenzaron a debilitarse.

Fue en este difícil periodo económico que los grupos económicos y algunos congresistas acusaron al Ejecutivo de sustentar la política monetaria y comercial del país en una política exterior orientada marcadamente a proporcionar ayuda a otros países con fines fundamentalmente políticos y orientados a mantener una ventaja en términos de la guerra fría y el sistema bipolar.⁷ Estos intereses económicos proteccionistas comenzaron a presionar a la rama de los tres poderes más susceptible de servir de portavoz de las demandas de los grupos organizados: el Congreso.

Ya desde 1962 los grupos de presión proteccionistas habían logrado pequeñas modificaciones en el procedimiento de formulación de la política comercial, al quitarle al Secretario de Estado la prerrogativa de negociar los acuerdos comerciales para otorgársela a un nuevo funcionario que estuviese más atento a los intereses de la industria nacional de Estados Unidos: en este caso, fomentaron la creación del Representante Especial de Estados Unidos⁸ y obligaron al Presidente a llevar a cabo un sistema de consultas durante el proceso de negociación de los acuerdos comerciales internacionales.

La movilización de estos intereses económicos internos en Estados Unidos para cambiar las reglas del juego de la formulación de la política comercial externa estuvo acompañada de una serie de cambios internacionales que provocaron que el Ejecutivo solicitara una nueva forma de autoridad para negociar los acuerdos comerciales internacionales. En este caso, la evolución del comercio internacional basado en barreras arancelarias para transformarse en un sistema basado en las barreras no arancelarias motivaron que el presidente Richard Nixon solicitase nuevos poderes para llevar a cabo un nuevo tipo de negociación en el cual la autoridad concedida

⁷ “Este [procedimiento de la delegación absoluta de autoridad] coloca en manos del Presidente y de aquellos burócratas en los cuales pudiera delegar su autoridad, el poder absoluto sobre la vida y la muerte de cualquier industria dependiente de la protección arancelaria” (Robert Pastor, *ibidem*).

⁸ Más tarde pasaría a tomar el nombre de Representante Comercial de Estados Unidos (US Trade Representative o USTR).

por la RTAA original no servía, pues sólo funcionaba para reducir las barreras arancelarias, y siempre y cuando la reducción de los aranceles negociados no fuese mayor al cincuenta por ciento.

La ineficacia de la autoridad concedida en 1934 a través de la RTAA se hizo evidente de manera muy drástica en las etapas finales de la Ronda Kennedy de negociación del GATT. Durante estas negociaciones, el presidente Johnson se comprometió en 1967 a participar en la creación de un nuevo Código Antidumping dentro del GATT y a eliminar el sistema de valoración aduanal conocido como el *American Selling Price*, el cual se usaba para elevar los aranceles a algunas categorías de productos importados por Estados Unidos. Esta clase de compromisos comerciales los había hecho el presidente Johnson a cambio de concesiones solicitadas al respecto a sus socios comerciales.⁹ Desafortunadamente para el Ejecutivo, el Congreso no lo había autorizado para llevar a cabo este tipo de acuerdos; de hecho, el Senado aprobó una resolución en 1966 en la que se oponía a este tipo de negociaciones (sobre barreras no arancelarias). Al final, el Congreso no aprobó ni uno solo de los acuerdos llevados a cabo por el presidente Johnson, y además manifestó que la adhesión de Estados Unidos al Código Antidumping, que era parte de la agenda de la Ronda Kennedy, entraba en conflicto con la legislación nacional, y que cada vez que se presentara un conflicto semejante la ley interna prevalecería.

Con el fin de que no hubiese más rechazos a los tratados internacionales negociados por el Poder Ejecutivo, el presidente Nixon solicitó nuevos poderes al Congreso para la negociación de los acuerdos comerciales internacionales en los que hubiese de por medio la eliminación de las barreras no arancelarias. El Congreso aceptó redefinir las reglas del juego, y el especialista en asuntos comerciales del Comité de Finanzas del Senado, el senador Robert C. Cassidy, propuso los cambios definitivos en los procedimientos llevados a cabo bajo la todavía vigente RTAA para otorgar la autorización al Ejecutivo de negociar los acuerdos comerciales internacionales que exigía la Ronda Tokio.

El Senador ejerció presión para que se aprobara una mayor participación del Congreso en la elaboración los proyectos de ley no sujetos a enmiendas para instrumentar la legislación derivada de las negociaciones comerciales multilaterales sometidos por el Ejecutivo. Cassidy propuso que el Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes, y el Comité de Finanzas del Senado, junto con el Representante Comercial, evaluaran y asesoraran por separado al Poder Ejecutivo

⁹ Bajo el *American Selling Price*, los aranceles a los productos importados se calculaban con base no en los precios de los productos importados, sino en los precios de los productos similares producidos en Estados Unidos con los cuales competían las importaciones, y así se obtenían aranceles más altos a las importaciones. I.M. Desler, *American Trade Politics*, 3a. ed., Institute for International Economics, 1995. pp. 309.

sobre los objetivos de los proyectos de ley para instrumentar los acuerdos internacionales. Estos dos comités reconciliarían sus diferencias sobre los propios proyectos a través de una conferencia informal. El borrador final de los estatutos sería una tarea realizada por ambos poderes, con los asistentes legales del Congreso trabajando en conjunto con sus contrapartidas del Ejecutivo, como se había venido haciendo con la mayoría de las legislaciones comerciales ordinarias. Una vez resueltas esas diferencias, entonces el Presidente enviaría el proyecto formal de ley sin estar sujetas a enmiendas por el Congreso.¹⁰

Con respecto a esa propuesta, inicialmente hubo cierto escepticismo del Representante Comercial de Estados Unidos por la pérdida de capacidad de negociación del Ejecutivo. Se manifestaron serias dudas sobre la conveniencia de conceder al Congreso una función principal en la elaboración de los proyectos de ley negociados por el Presidente, pues las disputas que en él se presentan podían llevar al inmovilismo. Sin embargo, se dieron condiciones favorables para que el Representante Comercial aceptara la propuesta de la intervención del Congreso en los procesos de negociación, aunque fuese únicamente a través de las consultas y posteriormente en la ratificación. Se aceptó finalmente que el Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes participara en las decisiones en materia de negociación de los acuerdos comerciales.

La nueva ley fue aprobada por el Congreso el 30 de julio de 1974, cuando Richard Nixon había pedido autorización al Legislativo para negociar la reducción de aranceles en el marco de la Ronda Tokio del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). El Comité de Finanzas del Senado, entonces liderado por el senador demócrata Russell Long, consideró prudente concederle al Presidente la facultad de negociar acuerdos comerciales en el marco del GATT, pero estaba al mismo tiempo temeroso de otorgarle a Nixon un cheque en blanco simbolizado por la ampliación de sus poderes ejecutivos en los momentos en que atravesaba por el proceso que terminaría con su renuncia (el escándalo de Watergate); por ello, la iniciativa de Cassidy parecía adecuada para limitar los poderes del Poder Ejecutivo y obligarlo a rendir cuentas sobre los compromisos comerciales adquiridos.

A pesar de que el nuevo procedimiento no era una solución perfecta desde el punto de vista de los negociadores del Ejecutivo, pues perdían buena parte de su capacidad de negociación a nivel internacional ya que no podían garantizar la aprobación de los acuerdos, al menos obtenían a cambio la seguridad de que habría una respuesta clara y contundente del Congreso de rechazar el acuerdo o de aceptarlo sin necesidad de enmendarlo y dentro de un calendario específico para votar su aprobación.

¹⁰ Robert Cassidy, "Negotiating about Negotiations: The Geneva Multilateral Trade Talks", en Thomas M. Frank (comp.), *The Tethered Presidency*, Nueva York, New York University Press, 1981, pp. 264–280.

Si el poder Ejecutivo hubiese carecido de este procedimiento expedito, el Congreso habría tenido la facultad de alargar los tiempos legislativos o incluso abstenerse de llevar a cabo cualquier acción para aprobar la instrumentación de los acuerdos internacionales, lo cual entorpecería de manera definitiva los mismos.

Al igual que cuando entró en vigor la RTAA en 1934, quienes diseñaron este procedimiento legislativo de la vía rápida no eran completamente conscientes de las repercusiones que en un futuro tendría este proceso de toma de decisiones. Dentro del Congreso, dos comités específicamente incrementaron su poder de decisión: éstos fueron, como ya se dijo, el Comité de Finanzas del Senado y el Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes. El Representante Comercial de Estados Unidos requería el apoyo de estos comités para poder llevar a cabo las negociaciones a nivel internacional; esto significaba poner atención en las demandas de los miembros del comité y de sus asistentes, ya que la legislación les otorgó la facultad de realizar consultas con el Ejecutivo antes de conceder la autoridad de negociación.

La vía rápida como un método de agregación de preferencias a través de la negociación en los niveles interno e internacional

La gran diferencia entre este nuevo procedimiento (la vía rápida) y el anterior (la delegación completa de autoridad al Ejecutivo concedida en 1974) consistía en que ahora el Congreso aprobaría la autorización al Presidente para negociar los acuerdos comerciales antes y después de la propia negociación.

Esto significó en términos prácticos que, durante las negociaciones internacionales, los negociadores de Estados Unidos tenían que preocuparse por evitar que las industrias perjudicadas por los acuerdos internacionales pudieran unirse y movilizarse para que una mayoría dentro del Congreso bloqueara la instrumentación de los acuerdos. De esta forma, el Representante Comercial de Estados Unidos tenía que mostrarse sensible a las demandas de los grupos más poderosos que estaban entre los potenciales perdedores con la instrumentación de los acuerdos comerciales negociados con el exterior.

La diferencia fundamental entre la vía rápida y el procedimiento tradicional para aprobar las leyes internas consiste en que el proyecto de un acuerdo comercial se envía directamente a un solo comité de cada cámara (de Medios y Procedimiento para la de Representantes, y de Finanzas, para el Senado), y en caso de que ambos comités lo aprueben se envía al pleno para ser votado por mayoría simple, sin posibilidad de llevar a cabo enmiendas. El plazo para llevar a cabo este procedimiento

es de noventa días a partir de la solicitud del Ejecutivo; en el caso de que no haya una respuesta del Congreso al término de ese plazo, el Presidente tiene la libertad de negociar el acuerdo, por lo cual el Congreso no cuenta con los medios necesarios para alargar el procedimiento ni para ser indiferente a la solicitud como estrategia para obstaculizar la cesión de autoridad (se sigue la regla de que ante la ausencia de actuación, se otorgan los poderes al Presidente).

El proceso anteriormente descrito se aplica tanto para solicitar la autoridad para negociar (previa a la negociación internacional), como para la aprobación del acuerdo negociado (una vez concluida la negociación internacional). Como ya se dijo, la disposición que prohíbe hacer enmiendas significó que el Congreso perdía su capacidad para analizar un acuerdo ya negociado, para eliminar las partes que no le agradaran y para agregar otras que considerase adecuadas. Pero las disputas entre los distintos grupos económicos y políticos no se han eliminado con este procedimiento; ahora ocurre que estas controversias se han canalizado hacia los diversos temas que los congresistas sugieren que sean eliminados o incorporados en la agenda de negociación comercial, de acuerdo con las presiones provenientes de los sectores económicos beneficiados o perjudicados por el libre comercio.

De esta forma, la vía rápida abrió un canal institucional para que el Ejecutivo negociara de forma interna con los congresistas la aprobación de la autoridad para negociar. Entre las principales características del sistema de consultas entre el Ejecutivo y el Legislativo de Estados Unidos instrumentado por la ley comercial de 1974 podemos resaltar las siguientes:

En primer lugar, las discusiones y consultas entre el Congreso y el Ejecutivo durante todo proceso de negociación de los acuerdos comerciales internacionales aseguran que ni los negociadores ni el Congreso carecerán de información durante todo el proceso, y, por lo tanto, el resultado final de las propias negociaciones no será desconocido para ambos, como había ocurrido desde 1934 cuando el Ejecutivo no informaba sobre los temas negociados. Esto significa que ningún actor encontraría sorpresas al final de las negociaciones internacionales. Los negociadores del Ejecutivo, por su parte, tendrían una idea razonablemente clara de lo que podían ofrecer, y lo que no, en la mesa de negociación internacional basados en los reclamos planteados por los grupos de presión y por los congresistas en la política interna. El Congreso, por su parte, tendría información precisa acerca de lo que fue posible obtener y lo que no se pudo conseguir en la mesa de negociación internacional. La conclusión general es que este nuevo sistema de toma de decisiones no dejaba espacio alguno a la ambigüedad o a la falta de información.

En segundo lugar, el proceso político dentro del gobierno de Estados Unidos, y particularmente dentro del Congreso, sería conducido por un grupo relativamente

pequeño de personas que estaban familiarizadas con los temas en cuestión. Este conocimiento estaba basado en algunos años de experiencia sobre el propio tema. Además, así como existía una comunidad de intereses que se habían desarrollado entre los miembros del Congreso responsables de los asuntos vinculados con el comercio, lo mismo había ocurrido en la rama ejecutiva, especialmente con el Representante Comercial. El asunto es que este funcionario debía servir de punto de equilibrio entre las demandas externas y las demandas internas, entre las presiones de los socios comerciales de Estados Unidos en la mesa de negociación internacional y la liberalización o protección solicitada por los grupos económicos y políticos internos.

En tercer lugar, por lo general cada rama de los poderes involucrados en los procesos de negociación mantendría sus propias prerrogativas constitucionales. En este sentido, el Ejecutivo negociaría mientras que el Congreso legislaría, por lo cual los acuerdos comerciales internacionales se tramitaban de manera estandarizada, asumiendo un control sin precedentes en el proceso dos comités del Congreso: el de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes, y el de Finanzas del Senado.

Como se dijo antes, lo que en la práctica ha significado la aplicación del procedimiento de la vía rápida en la política comercial de Estados Unidos es, primero, la obtención de los votos afirmativos necesarios en ambas cámaras para que se autorice el inicio de las negociaciones internacionales, y, posteriormente, la aprobación de los acuerdos comerciales negociados, la cual se ha vuelto una negociación interna *previa y posterior* a la negociación internacional.¹¹ Previa porque son pocos los países que se presentarían en la mesa de negociación internacional con Estados Unidos para negociar un acuerdo comercial sin que el Ejecutivo cuente antes con el respaldo del Congreso para que el acuerdo se ratifique a nivel interno mediante la vía rápida sin enmiendas del texto. Sólo entraría en una negociación sin la vía rápida con el Representante Comercial de Estados Unidos un Estado que estuviera de acuerdo en hacer múltiples concesiones de última hora para ganar el voto aprobatorio de los congresistas que solicitarían enmiendas al texto negociado a cambio de dar su visto bueno al acuerdo. Tomando en cuenta que son la mitad más uno de los congresistas necesarios para alcanzar la aprobación en la Cámara de Representantes, compuesta por 435 legisladores, y el mismo porcentaje en la Cámara de Senadores, compuesta por cien legisladores, y que cada uno de ellos responde a las necesidades y expectativas de sus distritos electorales y Estados al momento de emitir su voto a favor o en contra del acuerdo comercial, la negociación sería muy lenta, además de que tendría que hacerse en su mayor parte con los congresistas directamente y no con el Ejecu-

¹¹ Frederick Mayer, *Interpreting NAFTA. The Science and Art of Political Analysis*, Columbia University Press, 1998, pp. 109–164.

tivo. Por esta razón es que antes de ir a una mesa de negociación internacional se espera que el Ejecutivo estadounidense haya resuelto la aprobación de las cámaras.

Es también una negociación interna *posterior* debido a que una vez que se ha concluido la negociación internacional, el acuerdo debe ser aprobado por el mismo número de votos en ambas cámaras para que entre en vigor. Los hechos han demostrado que cuando no hay el número de votos suficientes, y si el acuerdo es de vital importancia para el Ejecutivo, éste debe hacer múltiples concesiones a los legisladores para lograr su voto.

La aplicación de la vía rápida

Desde 1974, fecha del establecimiento de la Ley de Comercio que incluye el procedimiento de la vía rápida, el Congreso ha concedido o renovado la ampliación de la autorización de la vía rápida en siete ocasiones: en 1979, 1984, 1988, 1991, 1993–1994, 1998 y 2001–2002.

En 1979, la vía rápida se solicitó para concluir la Ronda Tokio del GATT (en 1974 se había solicitado para iniciarla), es decir, se pidió la ratificación del acuerdo multilateral; en 1984 se solicitó para negociar un acuerdo de libre comercio con Israel; en 1988 se aprobó para instrumentar el CUSFTA con Canadá; en 1991 se solicitó para continuar las negociaciones del TLCAN y la Ronda Uruguay del GATT, y en 1993–1994 para concluir la ratificación del TLCAN y la Ronda Uruguay que dio origen a la Organización Mundial del Comercio. En todos estos años, el Congreso avaló la autoridad del Ejecutivo para negociar acuerdos comerciales mediante este procedimiento. El único caso fallido fue 1998, cuando el Congreso no autorizó al Ejecutivo para iniciar las negociaciones con Chile para permitir su acceso al TLCAN ni para iniciar la Ronda de Seattle de la OMC.¹² El más reciente es el que estudiará en detalle en la parte final de este artículo: la vía rápida para las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, el ingreso de Chile y otros acuerdos comerciales, la cual fue aprobada por la Cámara de representantes el 6 de diciembre del 2001 con un voto a favor de 215 miembros y el voto en contra de 214.

Las concesiones solicitadas en 1984 por algunos miembros del Poder Legislativo para aprobar el acuerdo con Israel (primera área de libre comercio negociada bilateralmente por Estados Unidos) se muestran en la tabla 2.

Para este acuerdo, las negociaciones concluyeron a finales de enero de 1985, y fue el último tema en abordarse el de los textiles; el 7 de marzo de 1985 los Ejecutivos de

¹² Robert E. Baldwin, *Congressional Trade Votes: from NAFTA Approval to Fast-Track Defeat, Policy Analyses in International Economics*, Institute for International Economics, núm. 59, septiembre de 2000, pp. 5–14.

ambos Estados firmaron el acuerdo de libre comercio. Finalmente, el “Acuerdo para el Establecimiento del Área de Libre Comercio entre el gobierno de Estados Unidos de América y el gobierno de Israel” fue aprobado por el Congreso el 11 de junio de 1985, a pesar de que el tema de los textiles aún no había sido resuelto entre los negociadores.¹³ La votación tendría un nivel de aceptación del acuerdo comercial que difícilmente se volvería a alcanzar: en la Cámara de Representantes, 422 congresistas estuvieron a favor del acuerdo con cero votos en contra; en el Senado la votación no se contabilizó porque el voto fue a través de la voz (*Voice Vote*), pero la mayoría fue abrumadora también (recordemos, como se citó antes, que la votación para *iniciar* las negociaciones en 1984 fue de 368 votos a favor contra 43, y en el Senado de 96 a cero).¹⁴

Tabla 2
Compensaciones para el acuerdo con Israel

Nombre	Estado	Cargo	Filiación	Compensación exigida
Beryl Anthony	Arkansas	Representante	Demócrata	Exclusión de la industria de bromo de la lista de temas negociables
Ed Jenkins	Georgia	Representante	Demócrata	Exclusión de los textiles
Carroll Campbell	Carolina del Sur	Representante	Republicano	Exclusión de la industria textil y del calzado.
Delbert Latta	Ohio	Representante	Republicano	Protección a los productores de tomate
William Thomas	California	Representante	Republicano	Protección a los productores de cítricos, tomate y oliva
Norman Shumway	California	Representante	Republicano	Protección a los productores de tomate, cítricos y oliva
Barbara Vucanovich	Nevada	Representante	Republicano	Protección a los productores de ajo y cebolla deshidratada
Chaffee	Rhode Island	Senador	Republicano	Protección a la industria del oro para joyería.
Bumpers	Arkansas	Senador	Demócrata	Exclusión de la industria de bromo
David Pryor	Arkansas	Senador	Demócrata	Exclusión de la industria de bromo

Fuente: Cuadro elaborado a partir de la información localizada en Alexander Platt, *Free Trade with Israel: A Legislative History*, Washington D.C., International Law Institute, 1988.

¹³ Alexander Platt, *Free Trade with Israel: a Legislative History*, Washington D.C., International Law Institute, 1988, p. 36.

¹⁴ Heritage Foundation, “Fast Track Promotion Authority Act”, <<http://www.heritage.com>, 2001>.

Las compensaciones para el acuerdo con Canadá

Al igual que en el caso del acuerdo con Israel, una vez que ambos países —Canadá y Estados Unidos— tomaron con seriedad la opción de llevar a cabo las negociaciones para el establecimiento de un acuerdo de libre comercio, el Ejecutivo de Estados Unidos comenzó a prepararse para solicitar al Congreso la autorización de la vía rápida. Los canadienses, que conocían medianamente el proceso legislativo de su vecino del sur, sabían que el éxito de tal solicitud no estaba garantizado de antemano y que quizá el Congreso obstaculizaría el proceso de negociación, llegando a solicitar quizá concesiones adicionales a los canadienses para otorgarla. La tabla 3 nos muestra las compensaciones sugeridas por los legisladores de Estados Unidos.

Tabla 3
Las compensaciones para el primer acuerdo con Canadá

Nombre	Estado	Cargo	Filiación	Compensación exigida
Russell Long	Luisiana	Senador (presidente del comité)	Demócrata	Evitar las importaciones masivas de petróleo y gas natural de Canadá
Max Baucus	Montana	Senador	Demócrata	Protección a la industria de la madera
Robert Packwood	Oregon	Senador	Republicano	
George Mitchell	Maine	Senador	Demócrata	Eliminación del programa canadiense de apoyo a sus productores de papa
Charles Grassley	Iowa	Senador	Demócrata	Protección a la madera y a la carne de puerco
John C. Danforth	Missouri	Senador	Republicano	Mayor coherencia en la política comercial del presidente Reagan

Fuentes: Sharyn O'Halloran, *Politics, Process, and American Trade Policy*, ¿ciudad?, University of Michigan Press, 1994, p. 153.

Para el caso del acuerdo comercial con Canadá, el Presidente de Estados Unidos desestimó las compensaciones solicitadas por los congresistas, la aprobación final del acuerdo por una diferencia de 366 a 40 en la Cámara de Representantes, y de 83 a 9 en el Senado,¹⁵ hace suponer que, en la auscultación previa que se realiza para

¹⁵ I.M. Destler, *American Trade Politics*, 3a. ed., Institute for International Economics, 1995. p. 97.

sondear la intención del voto para el acuerdo, el poder Ejecutivo percibió que sus probabilidades de lograr el triunfo en la votación del Congreso eran suficientemente amplias como para no necesitar los votos de los congresistas que demandaban las enmiendas antes citadas.

Las compensaciones exigidas para el TLCAN

En la tabla 4 aparecen algunos de los votos obtenidos durante las negociaciones internas para lograr al aprobación del TLCAN en Estados Unidos y las compensaciones ofrecidas para tal fin.

Tabla 4
Compensaciones otorgadas durante la negociación del TLCAN

Congresista	Oferta de beneficios específicos que hizo Clinton
James Bacchus (demócrata, Florida)	Proteger el azúcar y sus derivados de Florida y Luisiana
Xavier Becerra (demócrata, California)	Otorgar fondos del BND para proyectos de infraestructura
William Brewster (demócrata, Oklahoma)	Establecer límites a la importación de trigo duro canadiense
John Bryant (demócrata, Texas)	Otorgar fondos del BND para proyectos de infraestructura
Benjamín L. Cardin (demócrata, Maryland)	Presionar a Canadá para que redujera los subsidios a los productos químicos
Larry Combest (repblicano, Texas)	Establecer límites a la importación de trigo duro canadiense
Nathan Deal (demócrata, Georgia)	Aplicar en forma estricta las leyes relativas a la importación de textiles
Glenn English (demócrata, Oklahoma)	Establecer límites a la importación de trigo duro canadiense
Thomas Ewing (repblicano, Illinois)	Establecer límites a la importación de trigo duro canadiense
Tillie Fowler (repblicana, Florida)	Proteger el azúcar y sus derivados de Florida y Luisiana
Martin Frost (repblicano, Texas)	Ofrecer una garantía federal para proteger a los fabricantes de vidrio
Porter Goss (repblicano, Florida)	Proteger el azúcar y sus derivados de Florida y Luisiana
Fred Grandy (repblicano, Iowa)	Presionar a México para que redujera los aranceles a los electrodomésticos
Alee Hastings (demócrata, Florida)	Proteger el azúcar y sus derivados de Florida y Luisiana
James Hayes (demócrata, Luisiana)	Proteger el azúcar y sus derivados de Florida y Luisiana

Tabla 4
(Continuación)
Compensaciones otorgadas durante la negociación del TLCAN

Congresista	Oferta de beneficios específicos que hizo Clinton
Willie G. Hefner (demócrata, Carolina del Norte)	Aplicar en forma estricta las leyes relativas a la importación de textiles
David Hobson (republicano, Ohio)	Proteger el vidrio plano y el mijo para escobas
Peter Hockstra (republicano, Michigan)	Proteger a los productores de espárragos
Earl Hutto (demócrata, Florida)	Proteger el azúcar y sus derivados de Florida y Luisiana
William Jefferson (demócrata, Luisiana)	Proteger el azúcar y sus derivados de Florida y Luisiana
Harv Johnston (demócrata, Florida)	Proteger el azúcar y sus derivados de Florida y Luisiana
Thomas Lewis (republicano, Florida)	Proteger el azúcar y sus derivados de Florida y Luisiana
James McCery (republicano, Luisiana)	Proteger el azúcar y sus derivados de Florida y Luisiana
Carric MEEK (demócrata, Florida)	Proteger el azúcar y sus derivados de Florida y Luisiana
Daniel Miller (republicano, Florida)	Proteger el azúcar y sus derivados de Florida y Luisiana
Norman Mineta (demócrata, California)	Proteger la floricultura
Edward Pastor (demócrata, Arizona)	Otorgar fondos del BND para proyectos de infraestructura
Nancy Pelosi (demócrata, California)	Otorgar fondos del BND para proyectos de infraestructura
James J. Pickle (demócrata, Texas)	Crear el Centro para el Estudio del Comercio en el Hemisferio Occidental
David Price (demócrata, Carolina del Norte)	Crear más rutas de American Airlines a Londres
Roy Rowland (demócrata, Georgia)	Establecer límites a la importación de mantequilla de cacahuete canadiense
Lucille Roybal-Allard (demócrata, California)	Otorgar fondos del BND para proyectos de infraestructura
William Sarpalius (demócrata, Texas)	Establecer límites a la importación de trigo duro canadiense
Clay Shaw (republicano, Florida)	Presionar a México para que extraditara a sospechosos de violación
Robert Smith (republicano, Oregon)	Derogar el aumento a la cuota federal por apacentamiento
Neal Smith (demócrata, Iowa)	Presionar a México para que redujera los aranceles a los electrodomésticos
John Spratt (demócrata, Carolina del Sur)	Aplicar en forma estricta las leyes relativas a la importación de textiles
Robert Stump (republicano, Arizona)	Derogar el aumento a la cuota federal por apacentamiento
Esteban Torres	Otorgar fondos del BND para proyectos de infraestructura

Fuente: "The Clinton Record on Trade-Vote Deal Making: High Infidelity", publicado por el grupo de presión *Public Citizen*; versión electrónica: <<http://www.citizen.org/documents/highinfidelity.pdf>>.

El presidente William Clinton ganó la aprobación del TLCAN por parte del Poder Legislativo con el voto a favor de 234 contra doscientos representantes que lo rechazaron. Esto fue, sin duda, una victoria política afortunada; pero pudo no haber sucedido así. De haber sido menos efectiva la estrategia política de la administración y haber estado más organizado el liderazgo de la oposición, o de haberse dado otros procesos de elaboración de política, esto pudo haber producido quizá un resultado diferente, pues tanto los sindicatos como los grupos ecologistas demandaban a sus representantes en el Congreso votar en contra del tratado comercial. Se debe recordar que hubo dos grandes concesiones realizadas por el Poder Ejecutivo a los opositores del acuerdo que no aparecen en esta tabla: los acuerdos paralelos sobre medio ambiente y los acuerdos laborales.

La historia de la aprobación de la vía rápida en los años 2001-2002

Durante el proceso más reciente de aprobación de la vía rápida también se presentaron demandas directas de algunos congresistas; específicamente, la industria siderúrgica, la de los textiles y algunos sectores de la agricultura, por nombrar sólo a los más representativos, exigieron compensaciones para protegerlos de la apertura comercial con los países latinoamericanos. Antes de señalar cuáles exigencias fueron puestas en la mesa de negociación interna, recordaremos algunos de los objetivos de negociación del presidente George W. Bush.

El Subcomité de Comercio del Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes llevó a cabo una audiencia el 8 de mayo de 2001 para revisar los resultados de la Cumbre de Quebec. El Representante Comercial estadounidense, Robert Zoellick, fue el testigo principal en esta primera evaluación pública en Estados Unidos de dicha reunión. Zoellick subrayó en su testimonio la importancia para el presidente George W. Bush de la negociación de los acuerdos comerciales pendientes, al declarar que:

La administración Bush está promoviendo el libre comercio mundial, regional y bilateralmente. Estamos trabajando para ayudar a lanzar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales en la Organización Mundial de Comercio a finales de este año, a la vez que buscamos tratados regionales, como el Área de Libre Comercio de las Américas, y tratados bilaterales con países como Chile y Singapur. Al movernos en varios frentes, podemos generar una competencia en la liberalización que mejore la posición de Estados Unidos y promueva los mercados abiertos en nuestro hemisferio y en el mundo entero.¹⁶

¹⁶ Secretaría Permanente del SELA, "Negociaciones regionales y multilaterales con Estados Unidos", *Antena SELA*, edición núm. 60, 2o. trimestre de 2001 (versión electrónica: <<http://lanic.utexas.edu/~sela/AA2K2/ESP/antena/ant60.htm>>).

La iniciativa legislativa que el presidente George W. Bush presentó para negociar un acuerdo de libre comercio con Chile y el ALCA, y de esta forma comenzar a alcanzar los objetivos trazados por sus asesores, fue conocida como la autoridad de promoción comercial (o TPA, por *Trade Promotion Authority*), y venía a suplantar en el nombre a la vía rápida, pero no en significado. Esta propuesta enfrentó varios obstáculos importantes en el proceso legislativo realizado en los últimos días de 2001 y en las primeras semanas de 2002.

Después de haber sido aprobada por el Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes el 9 de octubre, la “Ley Bipartidista sobre la Autoridad de Promoción Comercial” H.R. 3005 (su nombre oficial) pasó al pleno de la Cámara de Representantes el 6 de diciembre para ser sometidos a votación. La versión para el Senado del proyecto fue aprobada por el Comité de Finanzas del Senado el 12 de diciembre. La aprobación de la Cámara de Representantes era probablemente el paso más difícil; pero el estrecho margen de los resultados (una mayoría de 215 a 214 se decidió por la mínima diferencia de un voto) significó que tuvieron que hacerse múltiples compromisos para obtenerla.

El número mínimo de votos para lograr la aprobación para este proyecto se obtuvo mediante la realización de concesiones específicas a los legisladores indecisos y a los que inicialmente se oponían a las negociaciones conducentes a la firma de los acuerdos de libre comercio. Estas concesiones suelen llevarse a cabo para ganar el voto de un grupo de legisladores, o pueden ofrecerse a cada uno. No obstante, comparada con las experiencias pasadas que ya se citaron, esta votación, que tuvo lugar a finales del año 2001 y principios de 2002, tuvo tres características primordiales.

A diferencia de las iniciativas de los años de 1979, 1984 y 1988, en las que el Poder Ejecutivo no sólo solicitaba autoridad para negociar acuerdos comerciales, sino que presentaba un conjunto de propuestas de ley comerciales en forma de “paquete”, o de leyes integrales u ómnibus —como también se les conoce—, que generalmente incluían leyes *antidumping* severas, disposiciones de reciprocidad más agresivas y promesas de protección a las industrias sensibles a la competencia internacional, como en ocasiones sucedió con la industria siderúrgica, los textiles y los sectores agrícolas proteccionistas para compensar, a través de estas disposiciones, los posibles desequilibrios causados por la entrada en vigor de los acuerdos comerciales, en el caso concreto de la votación que se efectuó en 2001–2002, los legisladores demócratas más importantes prácticamente obligaron al presidente George W. Bush a negociar la TPA como una sola iniciativa sin otro tipo de cláusulas o leyes complementarias. A pesar de que el Poder Ejecutivo pudo incluir la solicitud en un proyecto legislativo más amplio que incluyera otros aspectos, como la extensión de varios programas de intercambio comercial preferencial o de apoyo a ciertas industrias, el Presidente decidió no hacerlo.

Los legisladores pertenecientes al partido demócrata que controlaban el Senado influyeron para que el poder Ejecutivo abordara cada uno de estos temas por separado para poder bloquear aquellos temas que no fueran de su interés, sin necesidad de rechazar todas las propuestas en su conjunto. La realización de esta estrategia trajo consecuencias negativas para el Presidente, porque disminuyó el número de votos potenciales a favor de la propuesta e hizo más difícil de compensar a los congresistas indecisos y opuestos a la vía rápida, los cuales pudieron incrementar, además, el precio de su voto, y esta estrategia también propició que algunos de los acuerdos informales logrados se hicieran en forma de compromisos verbales y de cartas complementarias.

Otra característica de la vía rápida de 2001–2002 está relacionada con la base partidista que hizo posible la aprobación de la iniciativa. Desde 1979 todas las negociaciones y las aprobaciones anteriores habían estado basadas en el bipartidismo, ya que los presidentes recurrían a los miembros de ambos partidos para ganar los votos aprobatorios. En este caso más reciente, prácticamente los votos emitidos manifestaron un patrón partidista: los republicanos apoyando la propuesta y los demócratas rechazándola, como se puede apreciar en el cuadro correspondiente. Durante el proceso de aprobación, quienes proponían el proyecto legislativo intentaron durante meses elaborar un proyecto de ley que atrajera por lo menos a una minoría considerable de demócratas, pero sus esfuerzos fueron en vano. Finalmente decidieron que no podían conseguir un número suficiente de votos demócratas haciendo concesiones sobre los temas laborales y ambientales, y que por lo tanto tenían que buscar votos adicionales en el sector del Partido Republicano que se mostraba escéptico respecto de la liberalización comercial a través de la creación de áreas de libre comercio.¹⁷ Esto significaba hacer todos los compromisos que fueran necesarios para ganar el respaldo de los congresistas que se sentían obligados a conseguir protección para las industrias no competitivas ubicadas en sus distritos electorales. Esto tendrá repercusiones en las negociaciones llevadas a cabo en el nivel internacional debido a que, desafortunadamente para los países latinoamericanos y caribeños, la negociación interna en Estados Unidos entre los dos poderes se centró en la protección a ciertos productos de especial importancia para la región.

La tercera diferencia consistió en haber presentado la nueva vía rápida como un tema de seguridad nacional. Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, Bush demandó mayores poderes al Congreso y presentó la iniciativa como un conjunto más de acciones encaminadas a reforzar la seguridad nacional de

¹⁷ Helen Cooper, "House Votes Wide Trade Powers for Bush", *The Wall Street Journal*, 7 de diciembre de 2001, p. A20.

Tabla 5
El voto partidista en la Cámara de Representantes
el 6 de diciembre de 2001

Partido político	A favor	En contra	No votaron
Republicanos	194	23	4
Demócratas	21	189	1
Independientes	0	2	0
Total	215	214	5

Fuente: Helen Cooper, “House Votes Wide Trade Powers for Bush”, *The Wall Street Journal*, 7 de diciembre de 2001, p. A20.

su país. Esta utilización del argumento de que la aprobación de la vía rápida debía realizarse por motivos de seguridad nacional, fue una estrategia que no ganó muchos adeptos entre los congresistas demócratas, pero sí tuvo éxito entre los republicanos. Duncan Hunter (representante republicano de California) declaró lo siguiente al respecto: “No me gusta el libre comercio. Pero me gusta menos aún la idea de que debilitemos a un presidente republicano (en tiempos de guerra). Así que ésa es la única razón por la cual voté a favor de la autoridad por esta ocasión.”¹⁸

El propio presidente de la Cámara de Representantes, Dennis Hastert, en su discurso a favor de la propuesta ante el pleno, conminó a sus colegas a “no socavar los poderes del presidente en el peor momento de la historia de Estados Unidos, en los cuales se está combatiendo al terrorismo”. Varios congresistas señalaron posteriormente que esta parte del discurso los motivó a cambiar su voto a favor del acuerdo a última hora.¹⁹ No sería aventurado pensar que este argumento sólo sirvió para legitimar un cambio de preferencia entre los legisladores que ya estaba decidido a favor del acuerdo por otros motivos; pero lo cierto es que, de cualquier modo, había un ambiente en el Congreso favorable a otorgar más autoridad al Presidente para enfrentar la emergencia resultante de los atentados.

A continuación nos enfocaremos a revisar cuáles fueron las concesiones realizadas en los años de 2001–2002 y que pueden llegar a tener una influencia determinante en la negociación a nivel internacional; específicamente se estudiarán las concesiones a los representantes en el Congreso de los tres tipos de industrias más proteccionistas e influyentes políticamente hablando: la de la agricultura, la de los textiles y la siderúrgica.

¹⁸ Helene Cooper, *ibidem*.

¹⁹ Juliet Eilperin, “Trade Bill Passes House by One Vote”, *The Washington Post*, 7 de diciembre de 2001, p. 1.

Las concesiones realizadas en la negociación interna que tendrán repercusiones en la negociación internacional

Dentro de la compra de los votos necesarios para lograr la aprobación de la vía rápida en el 2001–2002, en un intento por conseguir el apoyo de los congresistas republicanos de Florida²⁰ que representan a los distritos predominantemente agrícolas, el Congreso incorporó ciertos términos jurídicos para asegurarse que este órgano legislativo conservara la autoridad sobre el Presidente en las negociaciones en el nivel internacional de los productos agrícolas sensibles a las importaciones. El azúcar, los cítricos²¹ y otros productos agrícolas sensibles a las importaciones estaban incluidos en esta disposición especial, la cual estaba redactada de manera idéntica en las versiones de la Cámara de Representantes y del Senado.

Esta disposición pretendía esencialmente que el Congreso pudiese llevar a cabo un control sobre los negociadores estadounidenses en el nivel internacional durante el curso de una negociación sobre productos sensibles a la exposición de la competencia internacional. Por ejemplo, antes de que los funcionarios del poder Ejecutivo ofrecieran una reducción arancelaria para un producto agrícola sensible a las importaciones en el nivel internacional, tendrían que consultar con los comités comerciales de la Cámara de Representantes y el Senado y los comités agrícolas de las cámaras, y además deberían considerar los estudios e informes adicionales sobre los probables efectos de la liberalización negociada.

No obstante, algunos congresistas republicanos por Florida, como los representantes Mark Foley y Adam Putnam, no se sintieron protegidos con estas disposiciones y votaron en contra del proyecto legislativo en la Cámara de Representantes. Ambos hablaron en nombre de sus representados, en este caso, la *Florida Fruit and Vegetable Alliance*, el *Citrus Mutual* y otros, quienes se opusieron a la vía rápida. En realidad, lo único que habría satisfecho a los agricultores de Florida era que sus productos quedasen completamente excluidos de cualquier negociación comercial, como estuvo a punto de ocurrir en las negociaciones del TLCAN en 1993.

Aunque el acuerdo sobre los productos agrícolas sensibles a las importaciones fue incluido directamente en los proyectos legislativos tanto del Senado como de la Cámara de Representantes, la situación legislativa fue muy diferente para los textiles y las prendas de vestir. Las disposiciones de la TPA sobre los textiles requerían solamente que el Presidente realizara una evaluación de cualquier diferencia entre Estados Unidos y sus socios comerciales en materia de aranceles consolidados, y otras cuestiones

²⁰ Edward Alden, "Trade-offs and Loyalty Secure Victory for Bush", *Financial Times*, 7 de diciembre de 2001, p. 6.

²¹ Estos productos fueron muy polémicos en su negociación cuando se obtuvieron los votos finales para la aprobación del acuerdo en el Congreso de Estados Unidos.

relacionadas. Sin embargo, había surgido en ese momento una controversia en torno a una “carta complementaria” en la cual se hacían promesas que no estaban ni en la versión del proyecto de ley de la Cámara de Representantes ni en la del Senado.²²

El contenido de esa carta fue muy polémico; sus orígenes se remontan a las negociaciones previas a la votación en el Congreso. Los legisladores republicanos recurrieron a sus colegas de los estados en los que la industria textil es muy influyente. El representante republicano Jim DeMint²³ de Carolina del Sur recibió una promesa escrita del Presidente de la Cámara de Representantes Dennis Hastert, del líder del partido mayoritario en la Cámara de Representantes Dick Amey, y del jefe del grupo mayoritario Tom DeLay, sobre varios compromisos extraordinarios. En la carta del 7 de diciembre dirigida a DeMint, estos representantes hicieron dos promesas que afectarán directamente los intereses de los países en vías de desarrollo que participan en las negociaciones del ALCA. En dicha carta se comprometían a no plantear ante la Cámara de Representantes ningún proyecto legislativo futuro que incluyera disposiciones comerciales hasta que la Ley de Comercio y Desarrollo de 2000 fuese corregida para que estipule como requisito básico que todos los procedimientos de tinte, acabado y estampado de los géneros estadounidenses tejidos y entrelazados deberían realizarse en Estados Unidos a fin de poder calificar para los beneficios de la Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe (LACCB).²⁴ Además, se comprometían a que este mismo requisito para los procedimientos de tinte, acabado y estampado fuese incluido en cualquier Ley de Preferencias Comerciales Andinas (LPCA) que contenga preferencias textiles adicionales antes de volver a ser considerada por la Cámara en pleno.

El representante Cass Ballenger (republicano de Carolina del Norte) también convino en respaldar la TPA a cambio de compromisos en materia de textiles. El representante Charles Rangel de Nueva York, el demócrata de más alto rango en el Comité de Medios y Procedimientos, emitió una aguda declaración descalificando la “carta secreta” otorgada a DeMint. Los pasos más criticables, desde el punto de vista de Rangel, eran el endurecimiento de las normas de origen para las importaciones preferenciales de los productos africanos y caribeños. El congresista prometió “utilizar todos los medios necesarios” para bloquear o eliminar las grandes revisiones a las disposiciones africanas y caribeñas en la Ley de Comercio y Desarrollo. Rangel, cuyo distrito electoral está en Harlem (y por ello vinculaba el tema de los

²² Secretaría Permanente del SELA, “Autoridad de promoción comercial: dos pasos hacia delante, ¿cuántos hacia atrás?”, *Antena SELA*, núm. 62, 4o. trimestre de 2001 (versión electrónica: <<http://lanic.utexas.edu/~sela/AA-2K2/ESP/antena/ant62.htm>>).

²³ Helen Cooper, *ibidem*.

²⁴ Joseph Kahn, “Price of Bush’s Trade Powers? Protectionism”, *The New York Times*, 8 de diciembre de 2001.

países africanos, pues su distrito tiene una importante población afroamericana), estuvo entre quienes dieron un sólido respaldo a estos programas de preferencias regionales. El representante señaló que la famosa carta “se consiguió a expensas de cientos de miles de trabajadores caribeños, así como de sus gobiernos que creyeron que cuando Estados Unidos da su palabra en asuntos comerciales, esa palabra significa algo”, y destacó que “Quedaba claro que el liderazgo del partido republicano estaba en la disposición de ofrecer otras cosas que no tuvieran que ver con el proyecto de ley, debido a que no tienen una sólida política comercial que ofrecer.”²⁵ Aunque el presidente de ese comité, Bill Thomas, no estuvo de acuerdo con Rangel en numerosos asuntos comerciales, también manifestó su enorme malestar con la carta.

El grupo de presión de los textileros, el *American Textile Manufacturers Institute* (ATMI), expresó públicamente su satisfacción con el proyecto legislativo final de la vía rápida aprobado por la Cámara de Representantes y con los acuerdos complementarios que sirvieron de compensación para su industria. Este grupo de fabricantes de textiles, que por años se había opuesto a la exposición de la industria a la competencia con los países en vías de desarrollo, presentó una lista de los compromisos realizados por el liderazgo republicano y la Casa Blanca para asegurar los votos de los miembros que representaban a los estados productores de textiles. Entre dichos compromisos estaba la negativa a acelerar el calendario de eliminación de cuota acordado en la Ronda Uruguay, una campaña agresiva para abrir los mercados extranjeros a las exportaciones textiles estadounidenses, la aplicación estricta de las actuales leyes comerciales en materia textil y el apoyo a los esfuerzos estadounidenses para combatir la triangulación comercial de textiles bajo los tratados actuales y futuros.²⁶ Con miras a las próximos debates que espera que ocurran en el Congreso cuando se envíe la negociación terminada para su aprobación, el ATMI también dijo que planeaba trabajar conjuntamente con sus aliados en el Congreso para garantizar que cualquier paquete de asistencia económica dirigida a los estados productores de textiles recibiese votación en contra, y votar a favor de la promulgación de leyes que aclaren que los procedimientos de tinte y acabado de los géneros estadounidenses debían realizarse en Estados Unidos según la ley de la Cuenca del Caribe promulgada en 2001 y la ley de Comercio Andino pendiente de aprobación.²⁷ Los aliados más cercanos que tenía la industria en el Senado eran Jesse Helms de Carolina del Norte, y Ernest Hollings de Carolina del Sur.

²⁵ Joseph Kahn, *ibidem*.

²⁶ Secretaría Permanente del SELA, “Autoridad de promoción comercial: dos pasos hacia delante, ¿cuántos hacia atrás?” *Antena SELA*, núm. 62, 4o. trimestre de 2001 (versión electrónica: <<http://lanic.utexas.edu/~sela/AA-2K2/ESP/antena/ant62.htm>>).

²⁷ Edward Alden, *ibidem*.

Otro tipo de compensaciones abarcaba el desarrollo de las negociaciones a nivel multilateral. El senador demócrata Bob Graham de Florida, por ejemplo, había manifestado su preocupación por las negociaciones que involucraban productos sensibles a las importaciones; sobre todo estaba preocupado por la posibilidad de que hubiese algún riesgo para los productores de Estados Unidos al estar realizando negociaciones simultáneas en los ámbitos bilateral (TLC con Chile), regional (ALCA) y multilateral (OMC), este congresista demócrata no deseaba que el gobierno de Estados Unidos se viese en la posición de crear un precedente con un pequeño grupo de países que dejaban vulnerable el mercado estadounidense frente a las “desigualdades” comerciales en el ámbito global. Por esa razón insistió en que los negociadores estadounidenses debían completar las negociaciones agrícolas de la OMC antes del 1° de enero de 2005. En otras palabras, el acuerdo agrícola de la OMC debía estar listo antes de que se llegara a un acuerdo final para crear el ALCA. Graham respaldó una enmienda al proyecto legislativo de la vía rápida en el Senado que tuviera como objeto completar una ronda multilateral general en la Organización Mundial de Comercio para el 1° de enero de 2005, y que buscara el acceso al mercado más amplio posible en las negociaciones multilaterales, regionales y bilaterales en el nivel internacional, reconociendo el efecto que los procesos simultáneos de las negociaciones podrían tener en los productos estadounidenses sensibles a las importaciones.

Otra compensación realizada por el Ejecutivo fue para una de las industrias más influyentes políticamente hablando: la siderúrgica, que había presentado previamente una gran cantidad de peticiones *antidumping* y de aranceles compensatorios contra las importaciones competitivas. La acción del presidente George W. Bush contra el acero importado se basó, en parte, en un mal cálculo de fechas. El Poder Ejecutivo inició el caso formalmente en junio del año 2001, cuando solicitó que la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (o USITC, por sus siglas en inglés) realizara una investigación en materia de salvaguardas. Estos ejercicios por lo general abarcan en promedio cuatro meses; pero si la comisión establece que los productores nacionales están siendo gravemente perjudicados por un incremento notable en las importaciones, cuentan con otras seis semanas para considerar cuál sería el siguiente procedimiento. El Poder Ejecutivo posteriormente tiene tres meses para decidir qué acción llevar a cabo. El asunto es que el presidente Bush parecía querer que los tiempos de las recomendaciones de la comisión coincidieran con la aprobación de la vía rápida en el Congreso, para de este modo hacer concesiones limitadas a las exigencias de protección de la industria siderúrgica.²⁸

²⁸ Secretaría Permanente del SELA, “Negociaciones por partida doble en la política comercial estadounidense”, *Antena SELA*, núm. 64, 2o. trimestre de 2002 (versión electrónica: <<http://lanic.utexas.edu/~sela/AA2K2/ESP/antena/ant64.htm>>).

Si ésta era la estrategia del presidente, lo cierto fue que no se pudo llevar a cabo tal y como lo planearon sus asesores. La USITC hizo sus recomendaciones el día después de que la Cámara de Representantes votase la vía rápida en diciembre de 2001, y con varios días de diferencia antes de que pasara al Senado para su consideración. El Poder Ejecutivo se sintió políticamente obligado a hacer mayores concesiones a la industria siderúrgica de las que habría considerado originalmente, incluso más allá de las recomendaciones de la propia USITC. El paquete de medidas que esta Comisión dio a conocer el 5 de marzo incluía un lapso de tres años de aplicación de aranceles especiales que en el primer año variaban entre el ocho y el treinta por ciento, dependiendo del producto, y topes arancelarios para las importaciones de planchas de acero. Los aranceles son menores en el segundo y el tercer año.²⁹

Los únicos países que estuvieron exentos de este tipo de medidas fueron los socios comerciales del TLCAN, es decir, México y Canadá, así como la mayor parte de las importaciones procedentes de los países en desarrollo. Hubo otras exclusiones adicionales que eran válidas para la totalidad de los productos importados desde casi todos los países del hemisferio occidental. Las únicas excepciones a esta regla general eran las importaciones de planchas gruesas y los productos planos importados de Brasil, y las barras perfiladas procedentes de Venezuela. Sin embargo, el gobierno estadounidense advirtió que verificaría las importaciones de acero provenientes de todos los países durante los tres años que dura la protección, y que podía ampliar las restricciones si aumentaban las exportaciones de los países excluidos.

Otras compensaciones fueron las promesas de los líderes de la cámara de representantes de crear un fondo de 20 000 000 000 de dólares para ayudar a los desempleados; ésta era una cantidad significativa que estaba aun por encima del fondo para ayudar a los afectados por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. El propio congresista Richard Gephardt denunció esta última concesión al considerarla una compra descarada de votos.³⁰

Para finalizar, antes de emitir el voto final sobre la vía rápida, el Presidente del Comité de Reglas (*Rules Committee*) de la Cámara de Representantes, el republicano David Dreier de California, insistió en que el polémico proyecto legislativo fuese presentado bajo una regla “cerrada” que garantizaba que la Cámara de Representantes no considerara ninguna enmienda de los demócratas al proyecto legislativo ni contemplara la incorporación formal en el proyecto de ley de algún compromiso para conseguir votos. Sin embargo, el Comité de Reglas sí aprobó una “enmienda directiva” al proyecto legislativo, promovida por el Presidente del Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes, el republicano Bill Thomas de

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Joseph Kahn, “House Supports Trading Powers Sought by Bush”, *The Wall Street Journal*, 7 de diciembre de 2001, p. A20.

California. Con esta enmienda se pretendía conseguir unos cuantos votos más reforzando las provisiones mediante las cuales se establece que las partes de los tratados comerciales no reducirán sus estándares sanitarios, sus leyes laborales, de seguridad o ambientales vigentes. La enmienda incluía, entre varias declaraciones referentes a inversiones, una que instaba a la administración “a establecer un mecanismo de apelación para corregir interpretaciones manifiestamente erróneas de la ley”, así como otras frases sobre el mecanismo de consultas entre el Ejecutivo y el Congreso durante el curso de las negociaciones comerciales en el nivel internacional.

En el Senado, la vía rápida fue aprobada por un voto afirmativo de 66 legisladores contra sólo treinta votos de opositores a la autoridad; en el Senado también se agregaron compensaciones, sobre todo en materia de medidas *antidumping*.

La respuesta internacional a las concesiones realizadas en el nivel interno para lograr la aprobación de la vía rápida

Estas negociaciones efectuadas en el nivel interno tuvieron repercusiones casi inmediatas en el nivel internacional. La Cámara de Diputados de Brasil reaccionó presurosamente a los informes sobre el lenguaje empleado en el texto aprobado por la Cámara de Representantes de Estados Unidos. El 12 de diciembre, el órgano brasileño aprobó una medida que refleja el descontento de ese país con los términos del proyecto legislativo. Los legisladores aprobaron una moción para solicitar al gobierno que se retire de las negociaciones del ALCA si el Senado estadounidense aprueba como proyecto legislativo de TPA la versión de la Cámara de Representantes. De acuerdo con la moción, “La inserción de Brasil como un subordinado de la mayor economía del planeta, bajo la estructura comercial y legal de un ALCA sólo agravará los problemas sociales y económicos de nuestro país.” La moción se discutió ampliamente en el Senado brasileño.³¹

Un vocero del Representante Comercial Estadounidense, Robert Zoellick, se apresuró a desestimar las acusaciones hechas por el Ministro de Agricultura de Brasil, Marcus Patrini de Moraes. El ministro brasileño dijo que el verdadero significado de la legislación prohíbe efectivamente a Estados Unidos hacer negociaciones en materia agrícola. “Sin agricultura no habrá ALCA. Así que la respuesta brasileña tenía que ser ésta: Señores, o ustedes negocian los temas agrícolas o nosotros no negociamos nada.” El portavoz de prensa del Representante Comercial Estadouni-

³¹ Institute for Policy Studies, “Fast Track Fallout. Trade Experts Say Bush Administration Lost by Winning”, comunicado de prensa, 20 de diciembre de 2001 (<http://www.ips-dc.org/projects/global_econ/ft_fallout.htm>).

dense, Robert Zoellick, respondió el ataque alegando que estas disposiciones “no socavan la capacidad de Estados Unidos para realizar y concluir negociaciones comerciales”, e incluso insistió en que el mecanismo “facilitaría la aprobación” de futuros acuerdos porque preveía “consultas tempranas y continuas con el Congreso sobre todos los productos sensibles a las importaciones”.³²

Por su parte, las restricciones siderúrgicas provocaron protestas de parte de los socios comerciales de Estados Unidos afectados por las concesiones internas, los cuales eran, además de Brasil y Venezuela, la Unión Europea, Japón y Rusia. Sobre todo la Unión Europea amenazó con llevar a cabo represalias a pesar de no haber obtenido todavía una resolución de parte del panel de solución de controversias de la OMC sobre la legitimidad de la política de Estados Unidos al respecto. La Unión Europea no aceptaba la excusa de Estados Unidos de que las acciones de salvaguarda formaban parte de los derechos de los países abarcados en la OMC; el representante comercial respondió, por el contrario, que era la Unión Europea la que había violado las normas. Sobre esta controversia, dos elementos son relevantes. Uno es que la controversia del acero venía a obstaculizar el ambiente para la cooperación internacional entre estados que son potencias en el ámbito comercial, sobre todo en el marco de las posibles negociaciones multilaterales que se realicen en el futuro. Por otra parte, desafortunadamente para los socios comerciales de Estados Unidos, las acciones del Poder Ejecutivo son apoyadas en el Congreso, pues el 8 de mayo la Cámara de Representantes votó 62 a 355 para rechazar una resolución que habría revertido la decisión del Poder Ejecutivo.³³

Conclusiones

Los motivos que llevaron a la creación de la vía rápida como mecanismo de agregación de preferencias para formular la política comercial externa de Estados Unidos fueron predominantemente:

- a) Reducir la autoridad del poder Ejecutivo para negociar indiscriminadamente acuerdos comerciales con otros países en los que hubiera de por medio la reducción de las barreras arancelarias y las no arancelarias.
- b) Permitir una mayor participación del Congreso en la definición del proceso de liberalización de la política comercial a través de la negociación de los acuerdos comerciales con otros países.

³² “Brazil Gets Tough on U.S. TPA”, archivo de noticias: <<http://www.agriculturelaw.com/archive/dec01.html>>.

³³ Secretaría Permanente del SELA, “Negociaciones por partida doble en la política comercial estadounidense”, *Antena SELA*, núm. 64, 2o. trimestre de 2002 (versión electrónica: <<http://lanic.utexas.edu/~sela/AA2K2/ESP/antena/ant64.htm>>).

c) Perfeccionar el sistema de consultas entre los negociadores de la rama ejecutiva, los asesores del Congreso provenientes del Comité de Finanzas del Senado, y el de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes, así como permitir la intervención de los grupos de presión con intereses en la definición de la política comercial (que por medio de sus representantes hacen valer sus propuestas y demandas).

d) Otorgar certeza a los socios comerciales de Estados Unidos acerca de que los acuerdos negociados con el gobierno de este país serán analizados en un plazo específico (sin posibilidad de que la votación sea postergada indefinidamente como una estrategia para evitar su aprobación), y otorga certidumbre acerca de que los acuerdos negociados no puedan ser enmendados.

En la práctica, sin embargo, después de haber analizado los distintos procesos de votación de la vía rápida poniendo énfasis en los años 2001–2002, podemos argumentar que, efectivamente, la vía rápida ha reducido las facultades del Presidente para imponer una política comercial al resto de los actores políticos dentro del sistema de gobierno de Estados Unidos; no obstante, el nuevo método, creado en 1974, ha tendido a dejar inconformes a un número mayor de congresistas y de grupos de presión cuyas demandas o bien no alcanzan a llegar hasta quienes toman las decisiones, o éstos las presentan de una forma tan efectiva que terminan por poner en peligro la propia concesión de autoridad, como sucedió en 1998, o pueden arriesgar los propios acuerdos negociados, como casi sucede en 1993 con el TLCAN.

La teoría de las negociaciones comerciales internacionales sostiene que muy a menudo los funcionarios que negocian los acuerdos de libre comercio desempeñan un conflicto de rol límite, en el que deben estar coordinando los intereses de los actores internos a los que representan en la mesa de negociación internacional, y las demandas de sus contrapartidas en el nivel intergubernamental. Eso sucede precisamente con el procedimiento de la vía rápida: el dilema que enfrenta el Poder Ejecutivo consiste en presentar en la mesa de negociación internacional propuestas, ofertas y compromisos que sean creíbles, basados en arreglos internos. La cláusula original contenida en la ley de 1974 que prohíbe la realización de enmiendas en el Congreso a los acuerdos internacionales, para proporcionar certeza acerca de que los compromisos adquiridos en la mesa internacional no sean modificados durante el proceso legislativo, no es suficiente para que los socios comerciales de Estados Unidos perciban que lo negociado quedará en el papel tal y como fue redactado por el poder Ejecutivo. La mayor lección que nos ha aportado el estudio de este procedimiento es que los acuerdos paralelos, las cartas incorporadas de manera informal, los arreglos de última hora previos a las votaciones y los compromisos verbales pueden modificar los acuerdos originales y poner en peligro lo que se ofrecerá en la mesa de negocia-

ción, o las cláusulas ya negociadas entre los ejecutivos de los países con los que Estados Unidos desea firmar un acuerdo comercial que tenga por objetivo la creación de un área de libre comercio.

Queda como desafío final al sistema estadounidense encontrar una nueva fórmula de agregación de preferencias en el caso de que fracasen las negociaciones con Chile y con los países americanos, ya que con certeza podemos adelantar que en el potencial estancamiento de tales acuerdos, la política interna estadounidense desempeñó un papel crucial obstaculizando la incorporación de algunos temas y exigiendo concesiones en aquellos en los que los estados no tenían considerado ningún compromiso.

recibido en julio de 2003
aceptado en noviembre de 2003