

LA AUTORIDAD PARA NEGOCIAR ACUERDOS COMERCIALES DE LOS ESTADOS UNIDOS

Eva Berkovics
Alejandra Cobb

A. Antecedentes y orígenes del TPA

1. ¿Qué es la autoridad para negociar acuerdos comerciales internacionales?

La autoridad para negociar acuerdos comerciales, en adelante se mencionará en este documento como TPA¹ por sus siglas en inglés (*Trade Promotion Authority*) es el instrumento que el Congreso de los Estados Unidos le otorga al Presidente para negociar y firmar acuerdos comerciales que luego serán aprobados por el Congreso bajo un procedimiento expedito que no permite la introducción de enmiendas.

Cuando indicamos que se tramita bajo un procedimiento expedito, nos referimos a la existencia de plazos cortos que garantizan un trámite legislativo ágil para la aprobación de la legislación que implementa un acuerdo comercial negociado bajo las reglas del TPA. Este tipo de proyectos son conocidos por los comités competentes para dictaminar en esta materia de ambas cámaras -la de Representantes y el Senado- y en cuyo caso tendrán no más de 45 días para dictaminar el proyecto. El debate en plenario está limitado a un máximo de 20 horas en cada una de las cámaras legislativas y para su aprobación éstas cuentas con no más de 15 días a partir del dictamen emitido por el comité correspondiente.² Como se indicó con anterioridad, el TPA no admite enmiendas en el proyecto de implementación que debe aprobar el Congreso de los Estados Unidos para poner en vigencia un acuerdo comercial internacional.

2. Por qué Estados Unidos requiere del TPA

Algunos se cuestionarán el porqué Estados Unidos requiere de un instrumento que le permita negociar acuerdos y otros países –por ejemplo, Costa Rica- no necesitan obtener de su Asamblea Legislativa un “permiso” semejante. La respuesta radica fundamentalmente en el sistema constitucional de los Estados Unidos en donde no es tan clara la distinción de atribuciones entre uno y otro poder en materia de acuerdos comerciales internacionales. En ese país, el Congreso tiene la atribución de regular el comercio con otras naciones e imponer cargas e imposiciones, mientras que al Presidente le corresponde conducir las relaciones internacionales.

¹ También se la ha conocido en el pasado con la denominación de “fast track”

² Brainard and Shapiro, Fast Track Trade Promotion Authority. The Brookings Institution, Washington D.C. 2001.

Como consecuencia de esta división –algo confusa- de atribuciones entre el Legislativo y Ejecutivo de los Estados Unidos, se deriva la necesidad de emitir el TPA que elimine la posibilidad de que el Congreso norteamericano modifique lo acordado con otros países. En el caso de Costa Rica esto no es necesario porque la Constitución Política delimita expresamente lo que le corresponde a uno u otro Poder en materia de tratados comerciales internacionales. Al enumerar las atribuciones del Poder Ejecutivo en Costa Rica, la Constitución señala en el artículo 140 inciso 10 que le corresponde celebrar convenios, tratados públicos y concordatos, promulgarlos y ejecutarlos. En cuanto al Poder Legislativo, de conformidad con el artículo 121 inciso 4, la Constitución en esta materia le otorga la atribución de aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos. Por lo anterior, en Costa Rica la posibilidad de que la Asamblea Legislativa actúe para modificar un tratado ya suscrito por el Poder Ejecutivo no está autorizado por la Constitución misma y de ahí que no haya necesidad de contar con una autorización semejante al TPA de los Estados Unidos.

3. Orígenes del TPA en los Estados Unidos

La historia del surgimiento del TPA en los Estados Unidos se remonta a la década de los años 30 en el siglo pasado cuando los gobernantes de ese país se dieron cuenta que los altos aranceles que existían en aquella época eran responsables en gran medida de impedir un crecimiento económico que les permitiera superar la crisis internacional de la época. Hasta ese momento el Presidente de los Estados Unidos negociaba acuerdos de navegación y de comercio que no tenían ningún efecto sobre los aranceles que se imponían al intercambio comercial, sino que únicamente extendían el tratamiento favorable que se le concedía a otras naciones. A quien le correspondía la imposición o rebaja de estas cargas arancelarias era precisamente al Congreso en donde las decisiones estaban muy influenciadas por presiones electorales o políticas. El Presidente de ese entonces busca obtener del Congreso mediante ley en 1934, una autorización que le permita llevar a cabo negociaciones bilaterales con sus socios comerciales para reducir en condiciones recíprocas las barreras arancelarias.

Esa autorización de 1934 se continuó prorrogando hasta que en los años 60 se inician las negociaciones del GATT, mejor conocida como la Ronda Kennedy. De esta ronda resultan dos acuerdos –el acuerdo antidumping y el acuerdo sobre valoración aduanera- que fueron más allá de reducir barreras arancelarias y que vinieron a disciplinar materias no arancelarias. En ese momento, surgió la tesis de que el Presidente se había extralimitado en su atribución ya que la autorización con la que contaba se refería únicamente a los acuerdos arancelarios. En ese momento el Congreso decide aprobar un articulado que establecía que todas aquellas disposiciones del acuerdo antidumping y el de valoración aduanera negociados en la Ronda Kennedy contrarias a la legislación doméstica vigente de los Estados Unidos eran inaplicables. Esto sin duda, minó la credibilidad de los Estados Unidos frente a sus socios comerciales y puso de manifiesto la

vulnerabilidad de lo negociado por el presidente estadounidense. Para traer de nuevo la confianza, en la década de los años 70 y con ocasión de una nueva ronda de negociaciones multilaterales, la Ronda de Tokio, el congreso norteamericano aprobó una autorización para negociar acuerdos comerciales tanto arancelario como de medidas no arancelarias. En esta autorización se establece el compromiso del Presidente de notificar al congreso el inicio de negociaciones comerciales, así como mantener canales de comunicación con los comités del Congreso designados al efecto. Por su parte, el Congreso se comprometía a dar un trámite expedito a los acuerdos que llegaran a su conocimiento. Este fue quizás el nacimiento de lo que se conoce actualmente como TPA.

El TPA que rigió durante la Ronda de Tokio y se prorrogó en varias ocasiones, finalmente expiró en 1994 durante el mandato del Presidente Clinton. En aquel entonces su Administración había fijado otras prioridades y no se le dio tanta atención a la aprobación de un nuevo TPA en su primer mandato. Al finalizar su segundo período el Presidente Clinton trató de impulsar su aprobación sin éxito y mucha de la discusión en ese momento se estancó y se polarizó alrededor del tratamiento que debían recibir los temas ambientales y laborales en las negociaciones comerciales. Unos abogaban por una vinculación directa de estos temas con sanciones comerciales y otros defendían la tesis contraria. Fue en este contexto que la Cámara de Representantes conoció el proyecto que presentó el Presidente Clinton y no hubo una votación favorable en ese período.

Cuando el Presidente George W. Bush llega al poder establece alcanzar la aprobación del TPA como una de sus prioridades en su agenda con el Congreso. Fue su Administración la que evolucionó el concepto de “fast track” al de TPA, básicamente con el propósito de desligarse de la connotación negativa que el fast track” se había hecho merecedor durante la década de los noventa. En su discurso a la nación, el Presidente Bus hace especial énfasis en la importancia que tiene el TPA para su liderazgo y, en particular, el de Estados Unidos. Sobre este tema manifestó lo siguiente:

“Cada uno de los cinco Presidentes anteriores han tenido la habilidad de negociar acuerdos comerciales de amplio alcance. Esta noche les pido que me den la mano fuerte de la autoridad presidencial para negociar acuerdos comerciales y les pido que me la den prontamente”.

El proceso de aprobación del TPA en el Congreso de los Estados Unidos implicó todo un arduo y muy intenso proceso de negociación entre la Administración, senadores y miembros de la Cámara de Representantes en donde se hicieron presentes distintas sensibilidades de sectores productivos en ese país. En particular, uno de los más notables fue el gremio textil que han encontrado tradicionalmente apoyo de los miembros del Congreso pertenecientes a los Estados productores de bienes textiles. Al final de este proceso, el TPA fue aprobado en primer instancia, en diciembre del 2001, por la Cámara de Representantes con una votación muy cerrada de 216 votos a favor versus 215 en

contra. En mayo, fue aprobada, en el senado, una versión con algunas enmiendas que modificaban la versión de la Cámara de Representantes. Al haber dos versiones distintas, se hizo necesario llegar a una etapa que, en ese país, se denomina de “conferencia” para conciliar ambos textos.³

4. ¿Qué significado encierra el TPA para los Estados Unidos?

El TPA es un símbolo de compromiso político de los Estados Unidos con la liberalización comercial y en su condición de ser el principal mercado mundial, éstos tienen un liderazgo que ejercer en esta materia. En la medida en que no se había resuelto esta discusión, ese país veía erosionada su credibilidad y confianza en los distintos procesos de negociación. Incluso para lograr la aprobación del TPA, la Administración Bush lanzó una ofensiva campaña que buscó hacer conciencia sobre el perjuicio que tenía para el país retrasar la aprobación de este instrumento. De esa manera se decía que mientras Estados Unidos se había estancado en las negociaciones comerciales, el resto del mundo continuaba firmando acuerdos de libre comercio que dejaban por fuera a ese país. De esta manera, se afirma que de alrededor de 130 acuerdos bilaterales comerciales existentes a nivel mundial, los Estados Unidos sólo eran signatarios de tres de ellos (NAFTA, TLC con Israel y TLC con Jordania). Esto los ha colocado en una situación de desventaja frente a otros que han ido tejiendo una importante red de acuerdos comerciales bilaterales como ha sido el caso en este Hemisferio de México y Chile. Incluso Costa Rica cuenta con un mayor número de acuerdos comerciales bilaterales que los Estados Unidos.

En el marco de las negociaciones comerciales multilaterales, es decir aquellas que se llevan a cabo en el seno de la OMC y en el marco de las negociaciones hemisféricas del ALCA, se hace aún más evidente la necesidad de contar con la autorización para negociar acuerdos comerciales. Es claro en este contexto, que un país con el peso económico y político que tiene Estados Unidos, ve truncadas sus posibilidades de ejercer el liderazgo que le corresponde si no cuenta con el TPA en vigencia.

No obstante lo anterior y el peso que tiene el TPA para conducir a buen término las negociaciones en la OMC y el ALCA, es importante hacer notar que el obtener o no el TPA no obstaculiza el inicio de negociaciones con los Estados Unidos o, incluso, la conclusión de las mismas. En este sentido existen acuerdos que esa nación negoció sin ampararse a los trámites del TPA sin que ello resultase en enmiendas realizadas por el Congreso norteamericano cuando dichos tratados alcanzaban la fase de aprobación legislativa. Los acuerdos que Estados Unidos ha aprobado al amparo del TPA son: los acuerdos del GATT resultantes de la Ronda de Tokio (1979), el TLC Estados Unidos-Israel (1985), el TLC Estados

³ Al momento de realizar esta exposición el TPA no se había aprobado en definitiva. Esto ocurrió en agosto del 2002 y concluyó así un intenso proceso que le devolvió en buena medida a los Estados Unidos la confianza que necesita para continuar con los procesos de negociación comercial a nivel multilateral, regional y bilateral.

Unidos-Canadá (1988), el NAFTA (1993) y los acuerdos de la OMC resultantes de la Ronda Uruguay (1994). Por su parte los acuerdos que Estados Unidos ha negociado y se aprobaron sin el procedimiento del TPA son: el TLC Estados Unidos-Jordania (2001), la Adhesión de China a la OMC (2001), un acuerdo comercial bilateral Estados Unidos-Vietnam (2001). En el caso de las negociaciones en curso que Estados Unidos mantiene con Chile y con Singapur, éstas se han iniciado sin que la Administración cuente con el TPA. Eso podría ocurrir también con las perspectivas que tiene Centroamérica de iniciar muy pronto un TLC con ese país, aún si se diera el caso de no llegarse a aprobar el TPA en el tiempo que prevé la Administración. Lo anterior aunque muy poco probable, no obstaculizaría el inicio formal de las negociaciones pero sí puede contribuir significativamente a allanar el camino para que éstas inicien pronto.

B. Contenido del TPA

Como se ha mencionado anteriormente, la administración Bush ha ubicado el proyecto de ley para el otorgamiento de la autoridad para negociar acuerdos comerciales dentro de sus máximas prioridades. Como parte de las justificaciones contenidas en la ley, la administración sostiene que el TPA es un instrumento fundamental dada su estrecha relación con temas relevantes en la agenda de este país como son: la seguridad nacional, el crecimiento y fortalecimiento de la economía estadounidense, la continuidad del liderazgo mundial en materia económica y comercial de los Estados Unidos y la oportunidad de negociar acuerdos que contengan mecanismos de solución de diferencia confiables y transparentes.

1. Objetivos generales

En este sentido, el TPA establece objetivos generales que deberán marcar la pauta a los negociadores estadounidenses en cada uno de los procesos de negociación en que Estados Unidos se involucre a partir de la entrada en vigor de esta ley. Los objetivos generales incluidos en el TPA son:

- Obtener mayor apertura, equidad y reciprocidad en materia de acceso a mercados;
- Reducir o eliminar las barreras al comercio que afecten las oportunidades de los productos estadounidenses y distorsionen el comercio en general;
- Fortalecer el sistema de reglas y procedimientos del comercio internacional, con especial atención al tema de solución de diferencias;
- Promover el crecimiento económico, elevar los estándares de vida y promover el pleno empleo en los Estados Unidos y en ampliar la economía mundial;
- Asegurar que las políticas ambientales y comerciales se apoyen mutuamente con el fin de optimizar el uso de los recursos mundiales;
- Promover el respeto de los derechos de los niños y los trabajadores de conformidad con la Organización Mundial del Trabajo (OIT), así como un mayor entendimiento de la relación entre el comercio y los derechos laborales;

- Buscar que los socios comerciales no desmejoren la implementación de su legislación ambiental y laboral como medio para motivar el comercio;
- Garantizar la participación de las pequeñas y medianas empresas en los beneficios de los acuerdos comerciales en los mercados internacionales, mediante la distribución equitativa de los beneficios del comercio.

2. Objetivos específicos

Asimismo, la autoridad para negociar acuerdos comerciales establece objetivos específicos para cada uno de los temas a abordar en los acuerdos comerciales, los cuales detallan en mayor medida la posición a asumir por Estados Unidos en relación con cada uno de ellos.

En materia de barreras y distorsiones al comercio la principal meta de los negociadores estadounidenses será la reducción o eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias, así como las políticas gubernamentales que afecten el comercio, con especial atención a las industrias de automóviles y partes de vehículos.

En relación con el comercio de servicios el TPA establece como objetivo específico lograr la reducción o eliminación de las barreras al comercio internacional de servicios, incluyendo barreras regulatorias que nieguen el trato nacional o acceso a mercados al establecimiento de operaciones de proveedores de servicios.

Para el caso de los derechos humanos y la democracia, la ley estipula la importancia de establecer disposiciones que garanticen el respeto de los derechos civiles, políticos y humanos internacionalmente reconocidos.

En materia de inversión extranjera el TPA establece su deseo de reducir o eliminar aquellas barreras que distorsionen el comercio relacionado con la inversión extranjera garantizando que los inversionistas extranjeros obtendrán los mismos derechos que los inversionistas estadounidenses, así como buscar que los inversionistas estadounidenses obtengan en el extranjero un tratamiento similar al que obtendrían bajo la ley de los Estados Unidos. Específicamente, en relación con este tema menciona entre otros: el interés de eliminar excepciones al principio de trato nacional, liberalizar la transferencia de fondos para los inversionistas, reducir o eliminar requisitos de desempeño, transferencia de tecnología obligatoria y otras barreras injustificadas, contar con estándares en materia de expropiación y compensación acordes con los principios y prácticas estadounidenses, establecer procesos confiables para la resolución de disputas entre inversionistas, establecer proceso confiables para la resolución de disputas entre inversionistas y el estado, mecanismos de transparencia en los procesos de solución de diferencias que respeten la información confidencial.

En relación con el tema de propiedad intelectual los objetivos específicos que estaría promoviendo Estados Unidos en la mesa de negociación serían: la efectiva

y adecuada protección de los derechos de propiedad intelectual, mediante un efectivo cumplimiento del TRIPs, estándares similares entre los acuerdos negociados y la legislación interna, fuerte protección para las nuevas tecnologías, previsión y eliminación de prácticas discriminatorias y garantía de que los estándares de protección e implantación están acordes con los adelantos tecnológicos, entre otros; garantizar oportunidades de mercado justas y tentativas para que la industrias que deseen indirectamente la protección de los derechos de propiedad intelectual como podrían ser empresas de video, la empresa de música etc, y finalmente acatar la declaración del TRIPS y salud publica adoptada recientemente en Doha.

En el caso del tema de transparencia el objetivo específico contenido en el TPA establece el interés de obtener una más amplia aplicación del principio de transparencia de manera transversal en los acuerdos comerciales que suscriba Estados Unidos a partir de que entre en vigencia el TPA. Incluido dentro de esto un mayor acceso a la información y mayor apertura en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otros foros internacionales.

El TPA viene a introducir en el ámbito de las negociaciones comerciales el tema de anticorrupción⁴. En este campo, la ley establece la necesidad de contar con altos estándares apropiados y mecanismos de carácter nacional que prohíba este tipo de prácticas y que sean aplicables a nacionales de cualquiera de los países signatarios de los acuerdos comerciales.

Asimismo, el TPA establece como uno de los objetivos principales de los Estados Unidos el fortalecimiento de la OMC y el sistema multilateral de comercio en general. En este sentido, promulga la importancia de lograr la plena implementaron de los acuerdos ya suscritos en el marco de esta organización, así como la ampliación de la cobertura de los que ya han sido suscritos.

En materia de prácticas regulatorias el TPA establece como objetivos específicos lograr el incremento de la transparencia en el establecimiento de estas prácticas, lograr que las mismas se den sobre la base de un análisis de costos beneficio y evaluaciones de riesgo, que contemplen mecanismos de consulta para que permitan la comunicación una vez que éstas se han establecido y eliminar los controles de precios que puedan existir.

De conformidad con el TPA en el tema de comercio electrónico Estados Unidos estaría persiguiendo asegurar que las reglas actuales de la OMC apliquen para aquellos productos que estén sujetos a este tipo de comercio. Asimismo, asegurar un trato no menos favorable y la clasificación más libre posible para los mismos, garantizar que los gobiernos se abstengan de implementar medidas que

⁴ El TPA define el término anticorrupción como el uso del dinero u otros objetos de valor para influenciar actos , decisiones u omisiones de gobiernos extranjeros o sus funcionarios, así como para asegurar cualquier tipo de ventaja inapropiada que afecte el comercio.

impidan esta práctica y en caso de que sea basado en políticas nacionales legítimas, buscar que sea lo menos restrictivas posibles.

En materia de agricultura, el TPA establece la necesidad de realizar consultas previo y durante las negociaciones que involucren productos agrícolas. Asimismo, plantea como objetivo central obtener oportunidades competitivas para las exportaciones de productos agrícolas en los mercados internacionales. Este objetivo, se prevé alcanzar a través de acciones tales como: la reducción progresiva de los aranceles, la eliminación progresiva de los subsidios agrícolas, contar con mecanismos de controversias transparentes y con reglas claras para eliminar las prácticas desleales al comercio en este campo, garantizar que el socio comercial ha realizado compromisos significativos en materia de agricultura ante la OMC, entre otros.

En materia de medio ambiente y derechos laborales, el TPA establece, respecto al socio comercial con quien decida entablar negociaciones comerciales los Estados Unidos, los siguientes objetivos específicos: garantizar que implemente efectivamente su legislación nacional en estas áreas, fortalecer su capacidad para respetar los estándares establecidos por la OIT, establecer su capacidad para proteger el ambiente a través del desarrollo sostenible, mejorar el acceso a mercados para los productor servicios y tecnologías ambientales a sus mercados, garantizar que sus políticas gubernamentales ambientales o de salud no afectarán en ninguna medida discriminatoriamente a las exportaciones de los Estados Unidos. No obstante lo anterior, el TPA establece que todos estos objetivos reconocen el derecho de su contraparte a establecer sus prioridades para la asignación de recursos en estas materias.

En relación con el tema de solución de diferencias los objetivos que plantea el TPA son: establecer disposiciones que ofrezcan soluciones a las disputas en manera efectiva, expedita equitativa, razonable y sobre todo basada en hechos y principios que el acuerdo establezca como tal. Plantea también, la necesidad de fortalecer el mecanismo de revisión de políticas comerciales de la OMC, mejorar el cumplimiento de los paneles de la OMC mediante el apoyo de las autoridades nacionales, fomentar las soluciones anticipadas mediante un mecanismo de consulta y promover disposiciones de compensación en caso de incumplimiento de las obligaciones por parte de los socios comerciales.

El TPA establece como objetivo principal en materia de medidas correctivas al comercio la preservación de la facultad de los Estados Unidos de aplicar rigurosamente sus leyes nacionales en materia de antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias.

En materia de textiles el objetivo específico que se plantea en el TPA es obtener oportunidades competitivas para las exportaciones de textiles y vestido estadounidenses en los mercados internacionales. Asimismo, como medio para alcanzar adecuadamente dicho objetivo la ley señala una serie de instrumentos tales como: la reducción progresiva de los aranceles, la eliminación de barreras no

arancelarias, desarrollar y fortalecer las regulaciones que previenen o eliminan prácticas desleales al comercio, reducir o eliminar los subsidios y garantizar que el socio comercial ha realizado compromisos significativos en materia de textiles y vestido ante la OMC.

En relación con las peores formas de trabajo infantil la autoridad para negociar acuerdos comerciales establece como objetivos principales: la prevención de distorsiones al comercio ocasionadas por la utilización de las peores formas de trabajo infantil, atender la competencia desleal basadas en dichas formas de trabajo, mediante la promoción de la ratificación e implementación del convenio 182 de OIT y buscar que las legislaciones nacionales de los socios comerciales estén de conformidad con los estándares internacionales.

3. Prioridades

Por otra parte, el TPA establece que con el fin de promover y mantener la competitividad e los Estados Unidos en la economía mundial el Presidente y por ende los negociadores comerciales deben de tener en cuenta una serie de prioridades a la hora de entrar a una negociación de esta naturaleza.

Estas prioridades incluyen temas tales como la promoción de una mayor cooperación entre la OMC y la OIT, el establecimiento de un mecanismo de consultas e informar sobre su funcionamiento, llevar a cabo estudios de impacto ambiental para los futuros acuerdos e informar sobre el resultado, llevara cabo estudios de impacto laboral para los futuros acuerdos e informar sobre el resultado, consultar con el Secretario de Trabajo de los Estados Unidos cualquier iniciativa de acuerdo y proveer asistencia técnica al socio comercial en caso de que fuera requerida. Asimismo, establece como prioridad remitir al Senado y la Cámara de Representantes un informe sobre la situación de los derechos laborales del socio comercial, preservar la posibilidad de implementar la legislación estadounidense en materia de antidumping y subsidios, promover la clarificación de la relación entre los Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente (AMUMA's) y los acuerdos comerciales e informar al Senado y a la Cámara Representantes sobre la efectiva ejecución de una penalidad aplicada bajo un acuerdo.

4. Otras consideraciones

Esta legislación establece una ampliación para la autoridad para negociar acuerdos comerciales del Presidente hasta junio del año 2005, con posibilidades de conseguir una prórroga adicional de 2 años. No obstante, el Senado se reserva la posibilidad de denegar esta prórroga si ante una previa evaluación dicha ente considera que no se han cumplido los objetivo establecidos en el TPA.

En materia de notificación y consulta el TPA incluye disposiciones que obligan al Presidente y al Representante Comercial de los Estados Unidos a realizar

múltiples consultas y notificaciones al Senado previo, durante y después de iniciar un proceso de negociación.

Asimismo, el TPA hace especial mención los tratados del libre comercio que Estados Unidos se encuentra actualmente en proceso de negociar, como son el caso de los acuerdos con Chile, Singapur y las negociaciones en el marco del ALCA y de la OMC. Sobre este particular, esta ley señala que todos los objetivos y prioridades establecidas en la misma aplican y deben ser incorporados dentro de la posición de Estados Unidos en todos estos procesos.

5. Conclusiones

La autoridad para negociar acuerdos comerciales por parte del Presidente de los Estados Unidos es un símbolo del compromiso de este país con la liberalización comercial y el avance de las negociaciones comerciales en foros tales como el ALCA y la OMC.

Si bien es cierto Estados Unidos ha negociado acuerdos comerciales sin contar el TPA, en la coyuntura actual la aprobación de este instrumento constituye un mensaje muy positivo en la dirección correcta.