

LA INSERCIÓN DE LOS TRATADOS COMERCIALES MULTILATERALES (GATT) Y BILATERALES EN EL DERECHO INTERNO NORTEAMERICANO

Dale Beck FURNISH

SUMARIO: I. Introducción. II. El principio de la separación de poderes y su efecto sobre las relaciones exteriores y la vigencia de los acuerdos internacionales en el derecho nacional de los Estados Unidos. III. El arreglo: la conducción de las relaciones comerciales por el presidente. IV. El nuevo arreglo: el fast track procedimiento (que no es tan rápido). V. Panorama jurídico actual de la legislación estadounidense sobre comercio exterior. VI. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

La incorporación de un tratado u otro acuerdo internacional en el sistema jurídico de los Estados Unidos de América no es tan fácil como pudiera creerse. Esto no es un rasgo exclusivo del sistema estadounidense, pero hay factores esenciales en ese régimen que lo distinguen de otros gobiernos como el mexicano y el canadiense. En especial hay que tener en cuenta que:

II. EL PRINCIPIO DE LA SEPARACIÓN DE PODERES Y SU EFECTO SOBRE LAS RELACIONES EXTERIORES Y LA VIGENCIA DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES EN EL DERECHO NACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

1. *La tensión entre el Congreso y el Ejecutivo*

La rama legislativa, reconocida en el artículo 1º de la Constitución de 1787, es un factor preponderante en el gobierno federal y los gobiernos estatales. La Constitución¹ da al Congreso el poder de “regular el comercio con las naciones extranjeras”.

En los Estados Unidos se usa el término separación de poderes para describir el sistema de gobierno, mientras que en otros países, inclusive México y Canadá, se habla de “división de poderes”. La diferencia entre estos dos términos no es puramente semántica, pero aquí es importante para nuestro tema; en las relaciones internacionales, la rama ejecutiva representa a los Estados Unidos.²

Por lo tanto, los proyectistas de nuestra Constitución implícitamente impusieron un conflicto entre las ramas Legislativa y Ejecutiva relativo a las relaciones comerciales internacionales. Sin duda, el Congreso ha prevalecido, porque él tiene la última palabra. El Ejecutivo puede conducir las negociaciones para definir los acuerdos comerciales y extranjeros en los Estados Unidos, pero sólo el Congreso puede aprobar e implementar dichos acuerdos. En la historia diplomática de los Estados Unidos sobran

1 Artículo I, sección octava, cláusula tercera. Véase la traducción definitiva incluida en Smith (coord.), *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, UNAM, 1990, tomo II, p. 982 (de aquí en adelante “Derecho constitucional México-Estados Unidos”).

2 Constitución, artículo II.

requerida por la Constitución. El ingreso de los Estados Unidos en las Naciones Unidas se dio a través de un tratado, previamente aprobado por el Senado, y puesto en vigor por una ley. La participación estadounidense en el Fondo Monetario Internacional se consiguió de la misma manera, para citar otro ejemplo importante.

Su ingreso al GATT, no obstante, nunca se puso bajo la consideración del Congreso, y su vigencia constitucional sigue siendo dudosa hasta la fecha. A pesar de sus frágiles raíces, el GATT ha sido el principal vehículo utilizado por el presidente para dirigir las relaciones comerciales de su país con otros Estados. Este expediente se usó con frecuencia entre los años 1945-1975, pero nunca escapó completamente al control final del Congreso, y últimamente el Congreso ha retirado las facultades del presidente bajo el GATT, por lo que no ha podido continuar con dicha práctica.

1. Historia del control presidencial sobre aranceles

En una ley de 1798 el Congreso de los Estados Unidos delegó en el presidente la facultad de comerciar con Francia “mediante decreto”.²⁶ Durante más de una centuria, aun cuando el comercio exterior no alcanzaba la importancia que hoy tiene, rigió esa costumbre. El presidente llevó a cabo la política arancelaria de los Estados Unidos con base en esporádicas delegaciones del Congreso. Los resultados de los acuerdos ejecutivos no se sometieron al Congreso para su revisión. Normalmente fueron “decretados” y publicados en la gaceta oficial.²⁷

Con la Primera Guerra Mundial cambiaron las relaciones

26 Ley del 13 de julio de 1798, cap. 53, 1 Stat. 151, 203.

27 Véase “Restatement” §312 y su comentario “K” y los reportes 4-5.

encuentran en desacuerdo respecto a los fundamentos de la política internacional.³ No obstante que muchos asuntos comerciales se conducen en otros sectores del Ejecutivo —específicamente en las oficinas del Representante Especial para el Comercio Internacional— con frecuencia prevalecen las actitudes internacionales sobre las nacionales y lógicamente sobre los intereses locales. Esto ayuda a incrementar la posibilidad de debatir las inquietudes de quienes conducen las relaciones exteriores frente a los puntos de vista de los congresistas, quienes tienen que aprobar dichas relaciones.

2. *La separación de poderes complica la tarea de implementar las relaciones exteriores en el nivel nacional*

A pesar de su predominante poder constitucional y de su carácter heterogéneo, o quizá a causa de estos, desde hace algunos años el Congreso ha puesto de manifiesto su incapacidad para conducir de buena manera las relaciones del comercio exterior y para proyectar sus convenios.⁴ Por eso delegó este poder al Ejecutivo, aunque de una manera reservada. Irónicamente,⁵ el Congreso ha retenido un poder casi de veto sobre los actos del Ejecutivo relacionados con la política de comercio exterior.

El sistema impuesto por la separación de poderes garantiza los derechos individuales y un proceso democrático basado en un extenso debate público antes de tomar deci-

3 Esto ha dado lugar a muchos chistes, como el antiguo del taxista que llevó a su pasajero al edificio del Departamento de Estado en Washington, D. C., en tiempo de guerra, y al enterarse de que el individuo trabajaba allí, le preguntó: "¿A quiénes respaldan ustedes en la guerra?"

4 Véase el texto que acompaña a la nota 28 *infra*.

5 En el sistema estadounidense el veto corresponde al presidente, quien podrá ejercitarlo en contra de las leyes promulgadas por el Legislativo. Constitución, artículo I, sección séptima, cláusula tercera.

siones, pero exige un alto precio en cuanto a la pérdida de eficiencia y rapidez en el proceso de la toma de decisiones. Mientras más complejo sea un asunto, más dificultades tendrá el gobierno estadounidense para enfrentarlo, comprenderlo y resolverlo. Cambios fundamentales se efectúan a una velocidad "glacial". Los problemas de comercio exterior son sumamente complejos y con frecuencia caen dentro de las lagunas de la reglamentación estadounidense, y por otra parte tienen la tendencia a paralizar el hasta ahora lento sistema político, lo cual genera mucha discusión y poca acción a corto plazo.

Por otra parte, el régimen jurídico de los Estados Unidos ofrece oportunidades al individuo⁶ que desee cambiar o anular una ley u otro acto oficial de su gobierno, en gran medida porque el Congreso ha sabido promover el desafío individual al proveer de procedimientos administrativos y legales a los particulares.

3. *El problema de los acuerdos internacionales y su vigencia nacional*

En el derecho estadounidense existe una gran confusión sobre el justo proceso para poner en vigencia los acuerdos internacionales. Según la Constitución,⁷ "tratado"⁸ se negociará y se ratificará por el presidente o por su repre-

6 Quien no tiene que ser ni ciudadano ni residente de los Estados Unidos.

7 Artículo II, sección segunda.

8 Reconocemos el sentido genérico de la palabra "tratado", confirmado en el Tratado sobre Tratados o Convención de Viena, artículo 2, comentario 2, pero aquí nos referimos a un "tratado" en el sentido limitado dispuesto por la Constitución de los Estados Unidos. Véase *Third Restatement of the Foreign Relations Law of the United States* (1987) §301, §303 (1) y su comentario a. (De aquí en adelante "Restatement", un excelente tratado-recopilación "oficial" sobre el derecho internacional público de los Estados Unidos, apreciado y frecuentemente citado por los tribunales en su jurisprudencia. El *Restatement* hoy en día goza de una gran autoridad, gracias a su reciente actualización, la primera desde 1965.)

sentante, pero únicamente será aprobado por el Senado, mediante el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes, una mayoría relativamente difícil de conseguir. Si el tratado no es del tipo de un acuerdo ejecutivo —o sea, si sus normas sólo dan recomendaciones en vez de reglas definitivas, mediante las cuales se propicie un derecho directamente defendible en un litigio, o el Congreso exige una ley específica para ponerlo en vigor—⁹ se requerirá de legislación positiva del Congreso para incorporarlo dentro de las normas nacionales.

Aunque el proceso legislativo para la creación de tratados está bien definido en la Constitución, el gobierno estadounidense casi nunca utiliza tratados para conducir sus relaciones comerciales u otro tipo de relaciones con terceros países. Utiliza, en cambio, acuerdos ejecutivos de otra índole,¹⁰ que provienen de dos posibles fuentes de poder: a) El Congreso siempre puede delegar al presidente facultad para ejercer los poderes que le pertenecen,¹¹ y/o b) el presidente podrá “actuar en uso de su facultad constitucional para conducir las relaciones exteriores”¹² En ocasiones, es difícil distinguir entre un poder delegado y un poder implícito.¹³ Por ejemplo, no se sabe a ciencia cierta si el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT) se

9 Véase “Restatement” §111 (4) y su reporte 5.

10 Véase “Restatement” §303 y sus reportes 8-9, donde se consideran los acuerdos conocidos como *Congressional-Executive*, que constituyen la forma preferida en la práctica actual, al reemplazar a los tratados como el mecanismo básico.

11 Véase Zamora, “El poder presidencial y la economía de los Estados Unidos”, en “Derecho constitucional México-Estados Unidos”, pp. 841 y 848 (de aquí en adelante “Zamora, Poder presidencial”; “Restatement” §303 (2).

12 “Restatement” §303 (4). Véase Constitución, artículo II, sección segunda, cláusulas 1-2; artículo II, sección tercera, y “Zamora, Poder presidencial”, pp. 846-851 y 865-874.

13 Véase “Restatement” §303 y sus comentarios g-i, así como sus reportes 8-12.

adoptó bajo delegación de facultades por el Congreso o mediante la facultad original del presidente.¹⁴

En relación con los acuerdos internacionales que caen fuera de la limitada definición constitucional de tratados propiamente dichos, no tienen un procedimiento constitucional para su ratificación y promulgación como leyes nacionales. Se supone que cualquier norma formalmente aprobada por el proceso legislativo efectuado en el Congreso entrará en vigor como ley federal, siempre y cuando el presidente no la veto y la norma no contenga disposiciones inconstitucionales. De esta manera, siempre existe la posibilidad de someter todo acuerdo internacional al proceso legislativo. Sin embargo, este proceso no sería tan riguroso como el que exige la Constitución para la aprobación de los tratados (el voto favorable de las dos terceras partes de los senadores presentes).

Efectivamente, existen otras posibilidades menos rigurosas. Por medio de la "proclamación" (decreto) el presidente puede poner en vigor un acuerdo que sea producto del ejercicio legítimo de sus facultades como jefe del Ejecutivo. El sitio de que goza la "proclamación" dentro de la jerarquía de las leyes estadounidenses, tampoco está definido, sin embargo, la costumbre y la práctica lo han definido con precisión: si un acuerdo internacional es publicado en la gaceta oficial, por ese solo hecho entra en vigencia como una "proclamación", al menos mientras nadie lo impugne por la vía legal.

14 Es más difícil sostenerlo con base en el poder presidencial, pero lo han hecho. Véase Jackson, "The General Agreement on Tariffs and Trade in the United States Domestic Law", 66 *Michigan Law Review* (1967), pp. 249 y 274-275 (de aquí en adelante "Jackson, GATT"). "Restatement", en su nota introductoria a los §§801-812, capítulo que lleva por título "Derecho del comercio internacional", donde veladamente comenta: "El GATT es un acuerdo internacional, pero su *status* como ley internacional no se puede declarar con sencillez [...] El GATT tiene un *status* dentro del derecho de los Estados Unidos diferente del *status* descrito en los §§111-115 de este *Restatement*, sobre acuerdos internacionales en general.

4. *El problema de los acuerdos internacionales en la jerarquía de las leyes nacionales*

Aun cuando se logre poner en vigor un tratado o un acuerdo internacional con propiedad, quedan dudas respecto a su categoría dentro de la jerarquía de las normas en los Estados Unidos. El artículo VI, cláusula segunda de su Constitución dice:¹⁵

Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país, y los jueces de cada estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o en las leyes de cualquier estado.

De este texto uno puede extraer la jerarquía siguiente:

a) Los tratados¹⁶ y los acuerdos internacionales¹⁷ predominan sobre las constituciones y leyes locales;¹⁸ mientras:

b) La Constitución federal prevalece sobre los tratados y acuerdos internacionales;¹⁹

c) Entre un tratado o un acuerdo internacional y la legislación federal se debe dar preferencia al último en promulgarse,²⁰ salvo la aplicación de una "cláusula del abuelo",

15 El mismo texto aparece en la Constitución mexicana en su artículo 133.

16 *United States v. Pink*, 315 US, 203 (1942); *United States v. Belmont*, 301 US, 324, 331 (1937).

17 *B. Altman & Co. v. United States*, 224 US 583 (1912); *Texas Ass'n of Steel Importers v. Texas Highway Comm'r*, 364 S. W. 2d. 749 (1963); *Baldwin-Lima-Hamilton v. Superior Court*, Cal. App. 2d. 803, 25 Cal. Rptr. 799 (1962). Véase Gordon, Michael W., "La Constitución y la legislación económica", en "Derecho constitucional México-Estados Unidos", pp. 897 y 907.

18 Véase "Restatement" §111 (1).

19 *Reid v. Covert*, 354 US 1 (1957); "Restatement" §111 (2) y su comentario a.

20 *The Chinese Exclusion Case*, 130 US 581 (1889); *Whitney v. Robertson*, 124 US 190 (1888); "Restatement" §115.

que mantiene la vigencia de disposiciones contradictorias anteriores;²¹

d) La legislación federal anterior prevalece sobre los subsecuentes acuerdos ejecutivos (es decir, sobre los que no tienen la categoría de tratado),²² siempre y cuando el acuerdo no comprenda facultades constitucionales inherentes a la esfera exclusiva del presidente.²³

Entonces, en los Estados Unidos tenemos un “sistema” fragmentado y poco adaptado a la reglamentación de las relaciones comerciales extranjeras. En una sentencia dictada en 1986, la Suprema Corte estableció que la interrelación entre las leyes y la conducción de las relaciones exteriores exigía una “acción recíproca [...] y reconocemos el papel primordial que tanto el Congreso como el Ejecutivo desempeñan en este terreno”.²⁴

El Congreso cuenta con el poder constitucional para “regular el comercio con las naciones extranjeras”, pero carece de los medios institucionales para ejercerlo. El presidente carece de dicho poder constitucional, pero es la única autoridad cuyas estructura y operación crean la posibilidad de realizarlo. Por consiguiente, las debilidades im-

21 Por ejemplo, fue lo que se hizo con el Protocolo de Aplicación Provisional del GATT, que firmaron las partes el 30 de octubre de 1947. Véase 61 Stat. A(3), (5), (6); T.I.A.S., núm. 1700, 55 U.N.T.S., 308 (1950)

22 *United States v. Guy W. Capps, Inc.*, 4 F. 2d 655, 660 (4th Cir. 1953), aprobada por otras razones, 348 US 296 (1955); Fisher, “Relaciones Ejecutivo-Legislativas en política Exterior”, en “Derecho constitucional México-Estados Unidos”, pp. 917, 921.

23 *Dames & Moore v. Reagan*, 453 US 654 (1981). Existe un gran debate en relación con los “poderes inherentes” del presidente con respecto a las relaciones exteriores. *United States v. Curtis-Wright Export Corp.*, 299 US 304 (1936), a menudo es citado como fuente de estos poderes, pero como en el caso de muchos de los conceptos fundamentales aplicables en esta ponencia, no alcanzó a definir límites exactos. Véase *United States v. Yoshida*, 526 F. 2d 560 (aduana y patentes 1975); *Consumers Union v. Kissinger*, 506 F. 2d 136 (D. C. Cir. 1974), cert denied, 421 US 1004 (1975); “Zamora, Poder presidencial”, pp. 866-867.

24 *Japan Whaling Ass'n v. American Cetacean Soc.*, 106 S. Ct. 2860, 2866 (1986).

puestas por nuestra forma de gobierno constitucional para dictar cualquier medida concreta tomada en el área del comercio exterior, sea por el Congreso o por el presidente, mantienen vulnerable la pretensión bajo la doctrina de la separación de poderes; además, la amenazarían constantemente las demandas interpuestas por los particulares.

La única opción que se ha encontrado para solucionar ese problema es la aplicación de los usos y costumbres, los cuales pueden distorsionar el original sistema previsto en la Constitución para adaptarlo a la realidad funcional. La rigidez introducida en el sistema de contrapesos de las disposiciones constitucionales, sin embargo, no se relajará jamás. Un movimiento del equilibrio sigue en juego; “no existen legalismos estáticos en un mundo dinámico!”²⁵

III. EL ARREGLO: LA CONDUCCIÓN DE LAS RELACIONES COMERCIALES POR EL PRESIDENTE

La conducción de las relaciones comerciales representa un caso especial en las relaciones exteriores de los Estados Unidos, debido al complejo proceso para negociar aranceles y otros aspectos del intercambio comercial, esa labor la tiene que desempeñar el Ejecutivo, hecho reconocido con tardanza y de mala gana por el Congreso. En dicho contexto, entonces, el Congreso no otorga al presidente una delegación plena de poderes constitucionales en materia de comercio exterior, pero tampoco alienta negociaciones de tratados al respecto.

Los Estados Unidos son parte de muchos tratados aprobados por la votación de los dos tercios de los senadores,

25 “Jackson, GATT”, 273.

requerida por la Constitución. El ingreso de los Estados Unidos en las Naciones Unidas se dio a través de un tratado, previamente aprobado por el Senado, y puesto en vigor por una ley. La participación estadounidense en el Fondo Monetario Internacional se consiguió de la misma manera, para citar otro ejemplo importante.

Su ingreso al GATT, no obstante, nunca se puso bajo la consideración del Congreso, y su vigencia constitucional sigue siendo dudosa hasta la fecha. A pesar de sus frágiles raíces, el GATT ha sido el principal vehículo utilizado por el presidente para dirigir las relaciones comerciales de su país con otros Estados. Este expediente se usó con frecuencia entre los años 1945-1975, pero nunca escapó completamente al control final del Congreso, y últimamente el Congreso ha retirado las facultades del presidente bajo el GATT, por lo que no ha podido continuar con dicha práctica.

1. Historia del control presidencial sobre aranceles

En una ley de 1798 el Congreso de los Estados Unidos delegó en el presidente la facultad de comerciar con Francia “mediante decreto”.²⁶ Durante más de una centuria, aun cuando el comercio exterior no alcanzaba la importancia que hoy tiene, rigió esa costumbre. El presidente llevó a cabo la política arancelaria de los Estados Unidos con base en esporádicas delegaciones del Congreso. Los resultados de los acuerdos ejecutivos no se sometieron al Congreso para su revisión. Normalmente fueron “decretados” y publicados en la gaceta oficial.²⁷

Con la Primera Guerra Mundial cambiaron las relaciones

26 Ley del 13 de julio de 1798, cap. 53, 1 Stat. 151, 203.

27 Véase “Restatement” §312 y su comentario “K” y los reportes 4-5.

comerciales de los Estados Unidos. El país se convirtió en acreedor dentro de la economía internacional, y su importancia como nación fuerte creció, dato debidamente registrado en diversas dependencias del gobierno federal. El presidente Wilson pugnó por el libre comercio a la vez que impulsó la Liga de las Naciones, pero estas iniciativas fracasaron rotundamente en el Congreso, dado que los congresistas captaron los usos estratégicos del comercio internacional que los alemanes impusieron como parte de su programa bélico.

Motivado por las nuevas circunstancias emergentes de la posguerra, el Congreso reclamó su poder y el control sobre los aranceles y otros aspectos de las relaciones comerciales con países extranjeros. El entusiasmo del Legislativo por el control directo culminó con el infame arancel Smoot-Hawley de 1930, después señalado como uno de los factores causales de la gran depresión mundial. Los legisladores se arrepintieron de su experiencia desastrosa y se dieron cuenta de su incapacidad institucional en materia arancelaria y, desde luego, han tenido a bien no tratar de repetir el fracaso. En 1934 un senador opinó:

Nuestra experiencia para proyectar legislación sobre tarifas [...] no ha sido muy positiva [...] No hicimos una ley arancelaria. Metimos en la misma olla, auspiciada por varias alianzas circunstanciales y otras combinaciones de intereses, todo un guiso o un *potpourri* de aranceles locales y regionales, que en su aplicación hicieron crecer²⁸ nuestros problemas y aumentaron la miseria del mundo.

Apenado por su experiencia reciente, en 1934 el Congreso volvió a delegar su poder sobre relaciones comerciales en el presidente, a través de la Ley de Acuerdos Comercia-

28 Senador Cooper, en 78 Cong. Rec. 10379 (1934).

les (LAC).²⁹ La original LAC se extinguió en tres años, pero el Congreso la sustituyó con otra, por lo que se siguió prorrogando hasta 1967.³⁰ Esta ley, en su versión de 1945, especificó dos funciones a la rama ejecutiva: 1) “celebrar acuerdos comerciales con extranjeros”, y 2) “decretar las modificaciones de los aranceles y de otras restricciones sobre la importación [...] necesarias o apropiadas para poner en marcha cualquier acuerdo comercial extranjero”.³¹

Conforme a las facultades delegadas por las leyes de acuerdos comerciales, el presidente Roosevelt celebró este tipo de acuerdos con 32 países en diez años, incluyendo acuerdos con Canadá (1935) y México (1942). Fueron acuerdos bilaterales, y probablemente el Congreso no pensó en la posibilidad de acuerdos multilaterales, pero el Ejecutivo aprovechó la delegación de poderes contenida en la LAC de 1945, para auspiciar las deliberaciones sobre la Carta de La Habana, que pretendió crear la Organización de Comercio Internacional. El GATT, originalmente, fue proyectado como un apéndice provisional e interino, para fijar aranceles, mientras la Carta en sí, era ratificada, por un número suficiente de países convocados, para entrar en vigor. El GATT se ratificó como Protocolo de Aplicación Provisional firmado en Ginebra el 30 de octubre de 1947, y desde entonces no se agregó ninguna formalidad más para darle validez respecto a las leyes nacionales de los Estados Unidos.³²

29 Ley del 12 de julio de 1934, 48 Stat. 943. En el capítulo 19 del United States Code (USC), las disposiciones de la ley formaron los §§1351-66.

30 Hubieron LAC en 1934, 1937, 1940, 1943, 1945, 1948, 1949, 1951, 1953, 1954, 1955, 1958, 1962. No siempre se promulgó una nueva ley antes del vencimiento de la anterior, pues se dejaron huecos temporales en la vigencia de estos ordenamientos en cada prórroga después de 1945.

31 Ley del 5 de julio de 1945, 59 Stat. 410.

32 El tiempo de vigencia le dio fuerza como “práctica no controvertida”. En 1954, cuando en el Congreso se presentaron reclamaciones en contra del GATT, el entonces secretario de Estado, el abogado John Foster Dulles, en su testimonio

El GATT no se sometió al Congreso para su visto bueno porque la Carta de la Habana estuvo en el Senado con el propósito de ser aprobada como tratado. Mientras que la Carta de La Habana no obtuvo su aprobación, el GATT permaneció “temporalmente” en vigor. Este hecho no pasó inadvertido, pero el Congreso vaciló en relación al camino que debía seguir. El Congreso se resintió por el uso que hiciera el Ejecutivo de las facultades otorgadas por el GATT, y cuando prorrogó la LAC en 1948 y 1949, sus disposiciones omitieron toda mención del GATT. En la ley por la que amplió la vigencia de la LAC en 1951, estableció que: “La promulgación de esta ley no significa determinar o indicar ni la aprobación ni la desaprobación por el Congreso, del acuerdo ejecutivo conocido como el GATT”.³³

La misma reserva se incluyó en las siguientes cuatro promulgaciones de la LAC, en 1953, 1954, 1955 y 1958.

Durante varios años la controversia flotó en el Congreso, pero la rama legislativa nunca dio un paso en concreto para resolver el asunto. Gruñó mucho, pero no atacó. No obstante, el Congreso inevitablemente tuvo que enfrentar la cuestión en la LAC de 1962. Conocida como la Ley de Expansión Comercial,³⁴ en la renovación de 1962 a la LAC se creó la Oficina Especial del Representante Comercial del Ejecutivo y se autorizó la Ronda Kennedy para negociar los aranceles dentro del GATT. Aunque se abstuvo de una aprobación explícita, el Congreso revaloró tácitamente al

frente al Comité de Finanzas del Senado, opinó: “No creo que esta ley, que ha permanecido en los libros jurídicos durante veintiún años sin cambios, sea inconstitucional”, Citado en “Jackson, GATT” 257, n. 36.

³³ 65 Stat. 72.

³⁴ Ley del 11 de octubre de 1962, 76 Stat. 872. Con esta ley varió la referencia a las leyes de acuerdos comerciales en el USC: las normas que aparecieron en el 19 USC §§1351-66 se mudaron a 19 USC §§1801-1991.

GATT al reconocer y certificar la participación estadounidense en la Ronda Kennedy de ese foro.³⁵

Sin embargo, cinco años después, cuando conocieron los resultados obtenidos en la Ronda Kennedy, los miembros del Congreso reaccionaron de manera negativa:³⁶ se negaron a promulgar como ley el Acuerdo sobre Químicos, cuando el presidente lo requirió; también expresaron muchas dudas respecto al Código *Antidumping* negociado y aceptado por el propio presidente, pues les pareció que éste se había excedido en cuanto al uso de los poderes delegados; y cuando expiraron los poderes del Ejecutivo bajo la Ley de Expansión Comercial, éstos no fueron renovados mediante la expedición de una nueva LAC. De todos modos el Congreso, vía decreto presidencial, aprobó la mayoría de los programas ratificados en la Ronda Kennedy.

Ambivalentes, los legisladores vacilaron para vencer el hecho descrito por el profesor Jackson en 1967: “En las últimas tres décadas hubo un cambio acelerado en el poder sobre los asuntos comerciales exteriores, desde el Congreso hasta el Ejecutivo”.³⁷ No hubo mayores alborotos en el Congreso, y el comercio exterior marchó relativamente bien, pero en el Senado y en la Cámara de Diputados persistió una inflexible resistencia en contra de una transferencia definitiva de poderes al Ejecutivo. Sencillamente, el problema no se hizo presente porque nadie lo reconoció sino hasta iniciarse las deliberaciones en torno a la Ley de Comercio (LC) de 1974,³⁸ la primera ley orgánica sobre la materia en la historia legislativa de los Estados Unidos.

35 USC § 1821 (1964).

36 Véase Evans, *The Kennedy Round in American Trade Policy*, 299-317 (1971).

37 “Jackson, GATT” 254.

38 Esas discusiones empezaron en 1971, con la entrega al Congreso del informe realizado por la Comisión Williams, nombrada por el presidente Nixon

Entre otras causas, la iniciativa de la LC devino irresistible cuando el presidente informó que otros países no querían entablar negociaciones comerciales con los Estados Unidos porque no confiaban en la autoridad del Ejecutivo, debido a la ausencia de una LAC desde 1967 y a la amarga recepción que experimentaron los resultados de la Ronda Kennedy en el Congreso estadounidense.

2. *El principio de una nueva época: la Ley de Comercio Exterior de 1974*

De alguna manera, la rama legislativa tuvo que legitimar el ejercicio de poderes en el campo del comercio exterior y llenar el hueco que habían dejado durante siete años por la falta de una LAC. El momento no era muy propicio para delegar mayores poderes al presidente; fuimos testigos del escándalo Watergate y de otros abusos de poder perpetrados durante la presidencia "imperial" de Nixon.³⁹ Pese a ello, el Congreso no quiso dilatar su aprobación.

En ese tiempo, el Congreso inventó un mecanismo para controlar al Ejecutivo en sus diversos campos de actividad, a saber el controvertido veto legislativo. Básicamente, consiste en un proceso mediante el cual el Congreso delega poderes al presidente; no se trata de los poderes otorgados al presidente por la Constitución, pero el Congreso conserva la facultad de revisar los actos del Ejecutivo y de vetarlos *post hoc*, oponiéndose a la iniciativa del presidente.

para que recomendara la política en el campo del comercio exterior. El Informe de la Comisión Williams propuso la modificación global de las leyes sobre comercio exterior, lo que originó la Ley de Comercio de 1974.

³⁹ "Zamora, Poder presidencial" 862-863 y 870-871; Jackson, "United States Law and Implementation of the Tokyo Round Negotiation", en Jackson, Louis y Matsushita, *Implementing the Tokyo Round* 139, 147 (1984) (en adelante "Jackson, Tokyo Round").

Muchos sostienen que el veto legislativo viola el principio constitucional de la separación de poderes; este conflicto aún no ha sido resuelto.⁴⁰

La Cámara de Diputados propuso imponer el veto legislativo a los acuerdos ejecutivos relacionados con el comercio exterior, pero en el Senado surgió la resistencia, debido a las dudas acerca de la constitucionalidad de tal medida.⁴¹ A final de cuentas, el Senado aceptó un control compartido entre el Congreso y el presidente, para garantizar la revisión final de los acuerdos internacionales por las cámaras legislativas, conforme a las disposiciones contenidas en la LC.⁴² Actualmente en vigor dichas disposiciones se aplican a cualquier acuerdo de libre comercio negociado por el presidente con México y Canadá, así sea bilateral o trilateral.

IV. EL NUEVO ARREGLO: EL FAST TRACK PROCEDIMIENTO (QUE NO ES TAN RÁPIDO)

La LC dispuso un *fast track* para la promulgación de los acuerdos internacionales sobre comercio exterior, asignando y definiendo funciones oficiales.⁴³ La disposición tiene ciertos límites; conforme a su lenguaje, el *fast track* sólo se usa “cuando el presidente entra en un acuerdo comercial bajo esta sección [19 USC §2112] para la armonización,

40 *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, 462 US 919 (1983); “Zamora, Poder presidencial” 849-850.

41 “Jackson, Tokyo Round” 147-148.

42 Ley del 3 de enero de 1975, 88 Stat. 1978 (1975), conocida como Ley de Comercio Exterior “de 1974 porque se aprobó en el Congreso el 19 de diciembre de 1974. Se incorporaron las principales disposiciones de la ley en 19 USC §§2101-2487, pero también hubo importantes enmiendas en otras secciones de 19 USC.

43 19 USC §§2112, 2191.

reducción o eliminación de una barrera (u otra distorsión) al comercio internacional".⁴⁴ En otras palabras, la ley supone que existen cuestiones relacionadas con el comercio exterior en las que el presidente tiene su propio poder constitucional y en las que la legislatura no puede actuar. Estas cuestiones no han sido definidas, todavía.

El presidente negociará los acuerdos comerciales,⁴⁵ pero noventa días antes de entrar en algún acuerdo internacional, lo debe notificar a las dos cámaras,⁴⁶ y consultar con los comités pertinentes del Congreso.⁴⁷

Después de haber realizado la consulta obligatoria, el presidente "entrará" en los acuerdos y los someterá al Congreso junto con los proyectos de ley necesarios para incorporarlos en el derecho nacional de los Estados Unidos.⁴⁸ La ley requiere la presentación de un anteproyecto de propuesta junto con "una explicación de cómo la ley que los incorpore [*implementing bill*] y las medidas administrativas propuestas cambiarán o afectarán las leyes existentes", así como una amplia justificación presidencial.⁴⁹

44 19 USC §2112(b)-(d).

45 Constitucionalmente, el Ejecutivo está capacitado para negociar en cualquier momento sobre cualquier asunto internacional. En cuestiones comerciales, sin embargo, no habrá mucha credibilidad en el Ejecutivo, si éste se sale de los lineamientos fijados por la LC.

46 19 USC §2112(e) (1). Es importante mencionar que los "noventa días" serán días útiles, en el sentido de que las dos cámaras del Congreso se encuentren (ambas) en sesión oficial. Usualmente, de dichos días ocurren cuando mucho cuatro por semana; sin embargo, en tiempos de sesiones de emergencia, como en el caso de la guerra del Golfo Pérsico en 1990-1991, se pudieron acumular siete días por semana, hecho que aceleró mucho el *fast track* que transitó el acuerdo trilateral, el periodo venció a finales de febrero de 1991, por lo que requirió una extensión legislativa.

47 19 USC §2112(c). Este es un punto importante para los que negocian con el Ejecutivo estadounidense; mientras los negociadores no consulten con el Congreso, ellos estarán negociando en el aire, y todos los "acuerdos" podrían ser anulados en cuanto lleguen a los pasillos legislativos.

48 19 USC §2112(b)-(e).

49 19 USC §2112(e) (2).

A pesar de la presentación de un anteproyecto “normal”, las reglas internas de las dos cámaras legislativas abrieron la posibilidad de un *fast track* en forma de procedimientos especiales⁵⁰ en cuanto a tres aspectos de los acuerdos internacionales y sus proyectos de ley acompañantes:

a) Los comités, ante los que debe pasar todo proyecto de ley y donde muchos mueren por inercia, no pueden retener los acuerdos comerciales más allá de un corto periodo (normalmente 45 días) antes de entregarlos al debate plenario, aun cuando no tomen acción alguna sobre ellos;⁵¹

b) Terminantemente, no se admite ninguna enmienda legislativa en relación con las propuestas de acuerdos comerciales sometidas por el Ejecutivo,⁵² y

c) El debate en las cámaras es limitado, normalmente a un máximo de veinte horas de discusión total o a un periodo de quince días, aun cuando no hubiere debate. Por otra parte, una moción ofrecida en una de las cámaras en favor de proseguir la consideración de una propuesta para su incorporación “será privilegiada en sumo grado y no debatible”.⁵³

La cabal ejecución de la ley exige que el Congreso adopte una decisión, respecto a cualquier acuerdo comercial en el cual participe el presidente, dentro del periodo de sesenta días de sesiones plenarias de las dos cámaras, los cuales, recuérdese, no corresponden a sesenta días calendario. Naturalmente, el Congreso puede suministrar su decisión legislativa en el corto plazo, y así lo haría, si el *fast track* funcionara como se supone. Si el Congreso lo desapruueba, priva de utilidad al acuerdo y pasa sobre el *fast track*, aunque presu-

50 19 USC §2191.

51 19 USC §2191(e).

52 19 USC §2191(d).

53 19 USC §2191(f)-(g).

miblemente el Congreso no cancelará un acuerdo cuando los legisladores han participado en su redacción.

1. *La práctica: aplicación de la Ley de Comercio de 1974, de los acuerdos de la Ronda Tokio y de los códigos*

En su primera y principal aplicación, la LC y el procedimiento *fast track* probaron su eficacia para colmar las necesidades del comercio exterior. Durante varios años el Ejecutivo entabló relaciones con los comités congregacionales y solicitó sus opiniones, formó grupos de asesoría popular con el sector privado, e hizo circular sus informes y propuestas entre el público interesado.⁵⁴ Por su parte, el Congreso estableció paneles de peritos para auxiliar a sus comités, convocó las sesiones de consulta pública, y envió su personal a las negociaciones en Ginebra en calidad de observadores.

Los países participantes en el GATT percibieron el carácter legislativo que los Estados Unidos habían introducido en el proceso. En un ejemplo citado por el profesor Jackson,⁵⁵ la Comunidad Europea utilizó caminos de acceso paralelos a los de los políticos estadounidenses desde el comienzo de las negociaciones internacionales de la Ronda Tokio: 1) un camino para el Ejecutivo, a través del foro del GATT y de las oficinas presidenciales en Washington, y 2) otro camino para el Legislativo, a través de las oficinas y cámaras del Capitolio en otro lugar del Distrito de Columbia. Con frecuencia la Comunidad Europea impuso sus puntos de vista ante los comités legislativos estadounidenses, mediante exitosos esfuerzos de *lobbying*, criterios que

⁵⁴ En cumplimiento de las disposiciones contenidas en 19 USC §§2111-2113, 2155.

⁵⁵ "Jackson, Tokyo Round" 164-165.

materializaron en el foro internacional del GATT sin necesidad de discusiones más amplias. Su agenda, o al menos parte de ella, fue desahogada en otras partes, y el Ejecutivo no tuvo oportunidad de discutirla.

El *fast track* funcionó eficientemente (pero *no* rápidamente, ya que las discusiones legislativas sobre los acuerdos que se habían proyectado en el GATT tardaron años) en la Ronda Tokio y dichos acuerdos, en sus versiones finales, no contenían nada que ignorara el Congreso. En gran parte, eso se debió al hecho de que el Congreso estuvo informado en cada etapa, además había ventilado y resuelto casi todas sus preocupaciones de antemano, incorporándolas como enmiendas a los acuerdos sujetos a debate en el GATT. Por otra parte, muchas de las materias simplemente no despertaron algún tipo de reacción en el Congreso, el cual aceptó pasivamente (a pesar de estar bien informado) las medidas y propuestas por las que abogaba el presidente.

La cooperación Ejecutivo-Legislativo dio frutos en la Ronda Tokio: el Ejecutivo firmó los acuerdos en el Protocolo de Ginebra el 11 de junio de 1979 y casi inmediatamente después se presentaron al Congreso para su deliberación junto con su decreto de incorporación⁵⁶ y las justificaciones preparadas por el Ejecutivo a finales del mismo mes. Ambas cámaras los aprobaron con su decreto de incorporación el 23 de julio de 1979. Tal vez lo más impresionante fue la votación: noventa en favor, cuatro en contra en el Senado; 395 en favor, siete en contra en la Cámara de Diputados. ¡Esto en un Congreso donde sus miembros tienen más interés en mantener los favores de

56 Que por cierto siguió casi al pie de la letra un "proyecto" preparado por los respectivos comités del Congreso.

los votantes en sus distritos electorales, por lo que han seguido a través de los años la política que sostiene que “usted nunca pierda votos por votar en contra de un acuerdo internacional”! El presidente firmó la ley el 26 de julio de 1979.

2. *La práctica de 1979 en cuanto al régimen nacional de normas*

Este suceso netamente optimista, sin precedentes y en contra de toda tradición en el tratamiento de los acuerdos ejecutivos de relaciones exteriores, cerró la primera fase de aplicación de la LC con saldo positivo. Sin embargo, esto no responde a nuestra principal preocupación aquí planteada: ¿cómo entraron los acuerdos de la Ronda Tokio en el derecho estadounidense?

Para contestar la interrogante, primero debe considerarse la teoría dualista que tiene el derecho internacional en los Estados Unidos. Todo acuerdo internacional tiene una validez *internacional* que es independiente de sus efectos *nacionales*. Esta distinción es palpable en el *Third Restatement of the Foreign Relations of the United States*, donde en algunas de sus secciones se sostiene que la nación puede comprometerse con otros Estados soberanos,⁵⁷ mientras simultáneamente otras secciones —supuestamente no conflictivas— disponen que la Constitución y las leyes federales de los Estados Unidos prevalecen sobre los acuerdos internacionales en el régimen interno.⁵⁸

En efecto, los convenios de la Ronda Tokio entraron inmediatamente en el régimen jurídico interno estadounidense, incluso antes de formar parte de los compro-

57 “Restatement” §§111, 115(1) (b), 311, 312, 321, 322, 331-339.

58 “Restatement” §§111(3)-(4), 115(1) (a), (3).

misos internacionales de los Estados Unidos. La ley aprobada por el Congreso en julio de 1979 completó la inserción de esos convenios en las leyes nacionales, aun cuando la propia ley autorizó al presidente para aceptarlos como obligaciones internacionales de su país. El presidente decidió aceptar siete de los convenios de la Ronda Tokio el 14 de diciembre de 1979, y su representante firmó seis de ellos el 17 del mismo mes y año en Ginebra, el primer día del periodo de tres años establecido por el GATT para su firma. El resto de los acuerdos fue aceptado gradualmente, aunque invariablemente sin demoras, por medio de las firmas de ratificación, protocolos y publicación, requeridas en cada caso.⁵⁹

La legislación de 1979 que aprobó la Ronda Tokio, en todo caso, reformó la LC para incluir una regla clara sobre el efecto de los tratados en la ley federal. Declara, en una disposición todavía vigente, que:

*Las leyes estadounidenses deben prevalecer en caso de conflicto. Ninguna disposición de un acuerdo comercial aprobado por el Congreso bajo [esta ley], ni la aplicación de dicha disposición a persona o circunstancia alguna, que entre en conflicto con cualquier ley de los Estados Unidos, tendrá efecto bajo las leyes de los Estados Unidos.*⁶⁰

Mayor fuerza se le dio a la norma anterior, mediante otra reforma también agregada en 1979, en la misma sección de la LC:

No serán creados remedios particulares no especificados. Ni el acuerdo aprobado [en esta ley] ni la promulgación de esta ley, se constituirán como la creación de un derecho

59 "Jackson, Tokyo Round" 168.
60 19 USC §2504(a).

específico a reclamaciones o remedios jurídicos no expresamente previstos en este ordenamiento.⁶¹

La última disposición es necesaria para que funcione la primera, porque en los Estados Unidos los acuerdos autoejecutivos adquieren fuerza de ley.⁶² De esta suerte, el Congreso tuvo que anular la posibilidad para que los convenios y otros acuerdos producto del GATT pudieran contener disposiciones autoejecutivas. El Ejecutivo y las dos cámaras se esforzaron mucho, en sus declaraciones oficiales, para borrar toda posibilidad de autoejecución en el caso de los acuerdos de 1979.⁶³ Es decir, ellos llegaron a plantear la conclusión jurídica "oficial" de que requerían propuestas para su incorporación con mucho detalle, a fin de bendecir los convenios del GATT de 1979 con el *imprimatur* nacional estadounidense.

V. PANORAMA JURÍDICO ACTUAL DE LA LEGISLACIÓN ESTADOUNIDENSE SOBRE COMERCIO EXTERIOR

Aun cuando la primera experiencia bajo el régimen de la LC fue fructífera, continúan las tensiones entre los dos ramos (mutuamente) responsables de la redacción de los acuerdos internacionales y de su vigencia e incorporación en el derecho nacional estadounidense. Cabe observar qué reglas afectará un acuerdo comercial con México y Canadá en el sistema jurídico interno de los Estados Unidos. No es exactamente lo mismo que negociar en el GATT. En primer lugar, la Ronda Tokio

61 19 USC §2504(d).

62 "Restatement" §111(3).

63 "Jackson, Tokyo Round" 170.

trató muchos temas que correspondía negociar directamente al Poder Ejecutivo sin la participación del Congreso. No obstante, todas las materias se sujetaron al mismo proceso en el seno de la legislatura nacional. Es decir, fue el Poder Legislativo el que tuvo que ceder el control sobre el comercio exterior al Ejecutivo entre 1934 y 1974, pero recuperó aún más del terreno perdido e incluso invadió el territorio presidencial.

Si fue acertado el comentario del profesor Jackson en relación con el predominio del Ejecutivo después de la Ronda Kennedy en 1967,⁶⁴ el mismo tendrá poca aceptación en 1991. En veinticuatro años la situación cambió totalmente. El principal y último árbitro de las relaciones comerciales de los Estados Unidos es el Congreso.⁶⁵ El presidente sigue activo en la línea frontal de negociación, pero con un poder apreciablemente disminuido en el campo de la proyección de los acuerdos comerciales internacionales, así como en el de las leyes que los incorporarán al régimen jurídico nacional.

Además, la LC debilitó el papel del Ejecutivo en la administración interna de las leyes de comercio exterior. En primer lugar, en el artículo 301 de la propia LC,⁶⁶ el Congreso creó un proceso administrativo de reclamación que “cualquier persona interesada” puede utilizar para elevar sus quejas ante la Comisión de Comercio Exterior. La LC también estableció plazos breves para la tramitación de esos procesos,⁶⁷ y si la comisión no resuelve una controversia dentro de los términos previstos, se estimará co-

64 Véase *supra* la nota 37.

65 Fisher, “Relaciones Ejecutivo-Legislativas en política exterior”, “Derecho constitucional México-Estados Unidos” 929.

66 19 USC §2251 (a).

67 19 USC §§2412, 2414.

mo resuelta en favor del demandante. Es más los tribunales administrativos estarán abiertos para recibir los argumentos (alegatos) de terceros interesados, incluyendo los de agencias oficiales y personas privadas, de gremios y asociaciones de productores, de estadounidenses y extranjeros. Quienquiera que tenga una pretensión puede acudir a un tribunal administrativo para defender sus intereses. Con frecuencia el efecto final resulta en un proceso quasi legislativo en vez de jurídico. En lugar de resolver una controversia entre partes, surge un debate global para definir una política general, en contraposición a esos casos están aquellos en que sólo las partes presentan alegatos y el fallo les afecta exclusivamente a ellas.

Es importante recordar que en los Estados Unidos siempre existe la posibilidad de iniciar reservadamente controversias jurídicas que pueden cambiar e inclusive anular los acuerdos comerciales. Esa garantía constitucional no se puede superar, y en cualquier momento un individuo (quien no tiene que ser ni ciudadano ni residente estadounidense) puede lograr la derogación de acuerdos que fueron obtenidos a costa de sangre, sudor, trabajo y lágrimas en los foros internacionales y en los ramos Ejecutivo y Legislativo de los Estados Unidos. Esta posibilidad pone de relieve la distinción hecha en el derecho interno estadounidense entre un compromiso internacional y el derecho nacional: lo primero puede existir sin lo segundo, aunque las sanciones en cuestiones comerciales suelen ser netamente nacionales. En el caso de los Estados Unidos, el sistema interno convierte vulnerables a los acuerdos internacionales, ya que están sujetos a ataques ocasionales en los tribunales.

Recientemente los Estados Unidos han celebrado dos

acuerdos de libre comercio: con Israel⁶⁸ y con Canadá.⁶⁹ El efectuado con Israel no es una gran estructura jurídica; consta de seis secciones y está redactado en pocas páginas. El acuerdo firmado con Canadá, por el contrario, es una verdadera ley orgánica, de amplias pautas para una relación comercial con un gran trato de intercambio. Es una ley que será utilizada a menudo, ya lo ha sido en los primeros años de su existencia. Sirve de buen modelo para lo que puede ser el acuerdo entre México y los Estados Unidos, ya sea bilateral o trilateral.

Los dos acuerdos de libre comercio, el conciso con Israel y el detallado con Canadá, contienen una disposición en común respecto a la incorporación de sus reglamentos en el derecho interno estadounidense. Ambos acuerdos repiten el texto de la LC, 19 USC §2504(a),⁷⁰ que establece que, en caso de conflicto, los términos de los acuerdos se supeditan a los de “cualquiera ley de los Estados Unidos”.⁷¹

También contienen el lenguaje utilizado en el 19 USC §2504(d), es decir, la cláusula que prohíbe los acuerdos comerciales que contengan disposiciones autoejecutables. Sin embargo, es interesante señalar la diferencia entre el acuerdo Estados Unidos-Israel, que se apejó al lenguaje de la LC, y el acuerdo Canadá-Estados Unidos que lo abandonó a fin de otorgar al gobierno federal un derecho exclusivo para entablar demandas conforme a los términos del acuerdo.

A primera vista, parece que los términos del acuerdo Estados Unidos-Canadá no tienen mucho sentido, pero

68 Ley del 11 de junio de 1985, 99 Stat. 82 (1985).

69 Ley del 28 de septiembre de 1988, 102 Stat. 1852 (1988).

70 Véase *supra* la nota 60 y el texto que la acompaña.

71 Acuerdo con Israel §5; acuerdo con Canadá §102.

cuando uno revisa los párrafos 405-407, que crean todo un sistema *quasi* judicial para la resolución de controversias sobre prácticas desleales, se percata del avance conseguido en dicho acuerdo, ya que permite procesos bilaterales para el arreglo de los problemas que surgirán de su aplicación. Este mecanismo se encuentra en evolución y, sin duda, otros ponentes en este evento académico estarán más capacitados e informados para comentárselos. Lo menciono porque deja entreabierto una puerta en cuanto a la soberanía jurídica de las leyes federales, mismas que prevalecen por encima de los acuerdos comerciales, y éste es un proceso que debería formar parte importante del Acuerdo de Libre Comercio entre México, los Estados Unidos y Canadá. Los procesos de resolución de controversias *de facto* proveerán la última palabra sobre la inserción del acuerdo en el derecho interno de los países contratantes.⁷²

VI. CONCLUSIONES

1. Habrá un Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos, México y Canadá. En muchos aspectos lo tenemos hoy en día, sólo que aún no ha sido formalizado mediante un documento unificado. No pronostico cuándo entrará en vigor, porque existen muchos factores en pro y en contra. Probablemente los europeos y los sudamericanos nos podrían narrar las vicisitudes de la integración, lo difícil que llega a ser, y las sospechas y preocupaciones que le acompañan. Es algo así como si la

72 No hay que olvidar que siempre existe la posibilidad alternativa de llevar una controversia surgida del acuerdo entre los Estados Unidos y Canadá ante el GATT, o ante un tribunal nacional. El proceso bilateral no es exclusivo, pero ejerce una función, como mecanismo de control, para revisar los otros procesos.

celebración de un matrimonio se tuviera que concertar en el seno de toda una familia en vez de por la voluntad de los contrayentes. Siempre habrá parientes que estén en contra del enlace. En cuanto al matrimonio, por regla general, la pareja sigue adelante y los parientes deben ceder o dejarse llevar por el “sólo que sepan lo que están haciendo”. Pero si todos los parientes tuvieran igual participación o voto, y el compromiso conyugal debiera ser sometido a un debate público, ¿cuántos pretendidos matrimonios se llevarían a cabo?

2. En gran medida, éste es el sistema con el cual vivimos. Las ventajas recíprocas —a mi parecer: crear el mercado de consumidores más grande del mundo en época de mercados integrados que ya están funcionando en otras zonas del planeta; reconocer las relaciones comerciales ya vigentes; asimilar el fenómeno de las ventajas comparativas, y regular para siempre los intensos intercambios de personas, bienes y servicios, para mencionar sólo las más importantes— nos llevarán al compromiso, tarde o temprano. En el camino, sin embargo, se escucharán muchas voces en contra. Estas ventajas cumplen su función de prever los problemas para resolverlos dentro de posibilidades reales.

3. El problema de la incorporación de un acuerdo bilateral o trilateral en el derecho interno de los países contratantes no está abiertamente definido, ni tiene establecida una doctrina clara, aunque traté de hacer un esfuerzo en esta breve ponencia para esbozar algunas pautas y límites ya existentes. Al igual que el proceso de integración que ya está en marcha, con o sin el acuerdo, las últimas pautas y límites también estarán en desarrollo. Aprenderemos mucho mientras participemos y vivamos dentro del proceso.