

EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE LA UE Y CANADA (CETA): UNA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UE

THE FREE TRADE AGREEMENT BETWEEN THE EU AND CANADA (CETA): AN EVALUATION OF THE EU'S TRADE POLICY

Antonio Segura Serrano*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN II. LA NUEVA ESTRATEGIA DE LA UE EN MATERIA DE ACUERDOS COMERCIALES. III. EL CETA. IV. CONCLUSIONES

RESUMEN: La UE ha introducido desde hace unos años un giro radical en su estrategia política con relación a los acuerdos comerciales con terceros. El objetivo de estos acuerdos no se encuentra ya en los intereses de política exterior, sino que radica en el interés económico consistente en la obtención de un mejor acceso a los mercados de los países terceros. El instrumento jurídico utilizado por la UE en esta nueva etapa es el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) de carácter “profundo”. El acuerdo comercial celebrado entre la UE y Canadá (CETA) es el último y más logrado ejemplo de este tipo de ALC profundos, tal y como se deriva de sus elementos sustantivos e institucionales analizados en este trabajo. Aunque no queda claro si esta clase de acuerdos son tan ventajosos económicamente para la UE como para sus socios, lo cierto es que aquella se ha lanzado a un proceso vertiginoso de conclusión de estos acuerdos con el objetivo de influir tanto en la agenda como en la regulación comercial internacional, lo que está afectando profundamente al sistema comercial multilateral y a la OMC como foro global.

ABSTRACT: The EU has recently introduced a radical shift in its political strategy with respect to trade agreements with third parties. The purpose of these agreements is not anymore directed by foreign policy interests, but lies in the economic interest consisting in gaining better access to the markets of third countries. The “deep” Free Trade Agreement (FTA) is the legal instrument used by the EU in this new stage. The trade agreement between the EU and Canada (CETA) is the latest and most successful example of this type of deep FTA, as it derives from its substantive and institutional elements discussed in this paper. Although it is unclear whether economically speaking this kind of agreements are so advantageous to the EU as they are to its partners, the fact is that the former has embarked on a rapid process of concluding these agreements in order to influence both the agenda and the international trade regulation, which is deeply affecting the multilateral trading system and the WTO as a global forum.

Fecha de recepción del original: 9 de octubre de 2015. Fecha de aceptación de la versión final: 30 de noviembre de 2015.

*Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Granada, asegura@ugr.es. Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación “El derecho internacional y la nueva gobernanza tras la crisis económica” (referencia DER2011-24111) financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

PALABRAS CLAVE: Acuerdo de Libre Comercio, CETA, Política Comercial, Unión Europea, Europa Global, Organización Mundial del Comercio.

KEYWORDS: *Free Trade Agreement, CETA, Trade Policy, European Union, Global Europe, World Trade Organization.*

I. INTRODUCCIÓN

En menos de una década la UE ha introducido un cambio radical en el enfoque inicialmente adoptado con relación a los acuerdos comerciales con terceros. En un principio, la UE (las Comunidades Europeas entonces) iniciaron una práctica consistente en negociar acuerdos con las antiguas colonias de las potencias europeas y otros países en vías de desarrollo (PVD). Necesariamente, estos acuerdos tuvieron en cuenta la situación de subdesarrollo económico existente en estos países y de acuerdo con ello se consideraron como parte de la política de desarrollo de la UE. De igual forma, la UE ha concluido también acuerdos comerciales con países vecinos, ya sean países de Europa Central y Oriental, o el grupo de países de la Ribera Sur del Mediterráneo. En ambos casos, había un objetivo de política exterior que justificaba los esfuerzos realizados y, a menudo, las facilidades económicas que esos acuerdos comportaban para los terceros.

Sin embargo, la UE ha modificado de forma fundamental su estrategia política con relación a estos acuerdos comerciales con terceros. El objetivo y la racionalidad de estos acuerdos no están basados ya en los intereses de política exterior, sino que se justifican exclusivamente en el interés económico consistente en la obtención de acceso a los mercados de los países terceros y, por tanto, en la mejora de la relación de intercambio de la UE como bloque. El instrumento jurídico utilizado por la UE es el Acuerdo de Libre Comercio (ALC).¹ Los ALC se usan por la UE, bien con relación a otros bloques económicos regionales (a menudo promovidos por la misma UE), y por esa razón se denominan Acuerdos Comerciales Regionales (ACR), o bien con relación a países específicos en una relación más bilateral. De hecho, estos ALC bilaterales están creciendo en número como demuestra la práctica ejemplificada con el ALC UE-Corea (ALCUEC), el ALC UE-Singapur (ALCUES) y el Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA, en sus siglas en inglés) entre la UE y Canadá. El CETA fue concluido tan solo en octubre de 2014, y otro tanto ocurrirá con ALC similares. Estos recientes ALC son la columna vertebral del enfoque “profundizador” de la UE con respecto a las relaciones comerciales con terceros, donde la UE busca impulsar la integración económica a través de la incorporación de cuestiones como los servicios, la competencia y las inversiones.

¹ No obstante, los modelos económicos siguen sin poder demostrar a día de hoy con claridad que la estrategia basada en la celebración de ALC sea la más acertada en todos los casos, véase ANTIMIANI, A. y SALVATICI, L., “Regionalism versus Multilateralism: The Case of the European Union Trade Policy”, *Journal of World Trade*, vol. 49, 2015, p. 253.

Este trabajo tiene como primer objetivo mostrar de forma concisa este cambio operado en el marco de la política comercial de la UE e identificar la lógica que hay detrás del mismo. A continuación, se centrará en el CETA como uno de los recientes ejemplos de la nueva política comercial de la UE, extremadamente basada en lo económico. Unas breves conclusiones servirán para evaluar este cambio en las opciones políticas adoptadas por la UE y sus posibles consecuencias para el sistema comercial multilateral en su conjunto.

II. LA NUEVA ESTRATEGIA DE LA UE EN MATERIA DE ACUERDOS COMERCIALES

1. Panorama Sobre los Acuerdos Vigentes

Los acuerdos comerciales que la UE tiene hoy en día con terceros pueden ser clasificados de acuerdo con criterios diferentes. Siguiendo una descripción cualificada que toma en cuenta su objetivo, contexto político y la regulación del comercio,² los actuales acuerdos comerciales de la UE podrían ser clasificados, junto con los acuerdos concluidos con los candidatos y potenciales candidatos, desde aquellos que agrupan a los distintos acuerdos celebrados con los países vecinos, hasta aquellos donde hay un objetivo de desarrollo subyacente y, finalmente, los denominados acuerdos de “acceso al mercado global”³ que corresponden a la nueva agenda comercial profunda de la UE.

En primer lugar, dejando de lado los Acuerdos de Asociación Europeos⁴ y el Acuerdo de Ankara con Turquía (que establece una Unión Aduanera), se consideran mayormente como ALC los acuerdos con candidatos y potenciales candidatos a la adhesión a la UE, así como los Acuerdos de Estabilización y Asociación (AEA) con los países de los Balcanes Occidentales. Estos acuerdos incluyen la liberalización del comercio de mercancías, pero también una obligación de abrir los mercados de servicios y capitales, además de contener previsiones sobre la política de competencia y la propiedad intelectual.⁵

En segundo lugar, con relación a los acuerdos concluidos con los países vecinos, el acuerdo del Espacio Económico Europeo (EEE) con Noruega, Islandia y Liechtenstein es esencialmente un ALC que extiende también las cuatro libertades de la UE a los miembros del EEE, y además incorpora estipulaciones similares a las de la UE en

² Véase CREMONA, M., “The European Union and Regional Trade Agreements”, *European Yearbook of International Economic Law*, 2010, p. 249; RIGOD, B., “‘Global Europe’: The EU’s New Trade Policy in its Legal Context”, *Columbia Journal of European Law*, vol. 18, 2012, p. 282.

³ Véase CREMONA (n 2) p. 265.

⁴ Estos Acuerdos de Asociación Europeos sirvieron como palanca para la adhesión de los diez Estados de Europa Central y Oriental a la UE y se encuentran ahora terminados.

⁵ Véase PETROV, R., *Exporting the Acquis Communautaire through European Union External Agreements*, Nomos, Baden-Baden, 2011, p. 125.

materia de competencia y ayudas de Estado.⁶ Igualmente, el Acuerdo Comercial con Suiza de 1972 establece la liberalización del comercio en mercancías industriales, que se ha mejorado en acuerdos sectoriales subsiguientes que abarcan, entre otros, los productos agrícolas, las compras públicas e, incluso, la libre circulación de personas.

Los Acuerdos de Asociación Euro-Mediterráneos (AEM) en vigor (con la Autoridad Palestina, Túnez, Marruecos, Israel, Jordania, Egipto, Argelia y Líbano) fueron promovidos por la Conferencia de Barcelona desde 1995 y prevén el establecimiento de un área de libre comercio y la perspectiva de la liberalización futura del comercio de servicios y el movimiento de capitales, iniciando un proceso de integración económica que podría conducir finalmente a un área de libre comercio euro-mediterránea.⁷ No obstante, estos Acuerdos AEM también establecen un marco para el diálogo político, y el diálogo humano, social y cultural, ahora integrado en la Política de Vecindad Europea (PVE) desde 2004⁸ y la Unión por el Mediterráneo desde 2008.⁹

Finalmente, los Acuerdos de Cooperación y Partenariado (ACPA) concluidos con los Estados de la Antigua Unión Soviética están siendo terminados (se concluyeron por diez años) y reemplazados, al menos para los Estados pertenecientes a la PEV,¹⁰ por nuevos acuerdos de asociación que se consideran por la Comisión de la UE como ALC amplios y profundos.¹¹ Estos ALC amplios y profundos abarcarían no sólo la liberalización del comercio de mercancías (incluida la armonización reguladora y el reconocimiento mutuo), sino también algún tipo de liberalización de los servicios, el establecimiento y los capitales. La UE ha concluido ya negociaciones con Moldavia, Georgia (ambos tratados se aplican provisionalmente desde el 1 de septiembre de 2014), Armenia y Ucrania para establecer un Acuerdo de Asociación que comprenda un ALC amplio y profundo,¹² aunque Armenia ha decidido unirse a la Unión Aduanera con Rusia, Bielorrusia y Kazajstán, y Ucrania suspendió los preparativos para la firma, si bien más tarde firmó el Acuerdo de Asociación con la UE en Marzo de 2014.

⁶ Véase BLANKART, F., "The European Economic Area, the bilateral agreements and Switzerland", en LIEBICH, A., y GERMOND, B. (eds.), *Construire l'Europe: mélanges en hommage à Pierre du Bois*, PUF, Paris, 2008, p. 189.

⁷ Véase EUROPEAN COMMISSION AND HIGH REPRESENTATIVE OF THE EUROPEAN UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY, "A partnership for democracy and shared prosperity with the Southern Mediterranean", COM (2011) 200 final, p. 9, en donde se prevé a medio y largo plazo el establecimiento de Áreas de Libre Comercio Profundas y Amplias.

⁸ Véase EUROPEAN COMMISSION AND HIGH REPRESENTATIVE OF THE EUROPEAN UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY, "A new response to a changing Neighbourhood", COM (2011) 303 final, en donde se establece las prioridades y orientaciones principales de una estrategia revitalizada de la Política Europea de Vecindad.

⁹ Véase BLOCKMANS, S. y LAZOWSKI, A., *The European Union and Its Neighbours: A Legal Appraisal of the EU's Policies of Stabilisation, Partnership and Integration*, TMC Asser Press, La Haya, 2006.

¹⁰ Véase EUROPEAN COMMISSION, "Eastern Partnership", COM (2008) 823 final, p. 3.

¹¹ *Ibid.*

¹² Véase EUROPEAN COMMISSION, "The EU's bilateral trade and investment agreements – where are we?", 3 de diciembre de 2013, p. 4, en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1080_en.htm.

En tercer lugar, la UE ha concluido también ALC que añaden al libre comercio el objetivo del desarrollo. Los Acuerdos de Partenariado Económico (APE) con las siete agrupaciones de Estados de África, Caribe y Pacífico (ACP) pretenden sustituir las previsiones comerciales de la Convención de Cotonou concluida entre la UE y los 79 Estados ACP,¹³ ya que la excepción de la OMC (*waiver*) sobre preferencias no recíprocas prevista en la misma expiraba al final de 2007. Desde 2008, las negociaciones con los países ACP siguen su curso con el objetivo de conseguir nuevos APE que sean compatibles con la OMC y que impliquen una liberalización comercial recíproca pero asimétrica. Los únicos APE que se aplican actualmente son, en primer lugar, el celebrado con el Foro de Estados del Caribe del Grupo de Estados de África, Caribe y Pacífico (CARIFORUM), cuyo proceso de ratificación está ahora siendo completado. El APE del Pacífico, así como el APE con el África del Este y del Sur, está siendo implementado sobre una base interina, y se espera un mayor progreso en el futuro.¹⁴ Se han concluido también negociaciones con el grupo APE correspondiente a la Comunidad de Desarrollo de África Austral, a la Comunidad Africana Oriental, y a la Comunidad Económica de África Occidental (cuyo texto ha sido rubricado el 10 de julio de 2014). Sin embargo, las conversaciones con la región de África Central se han retrasado debido a las actuales condiciones políticas.¹⁵

Existe un debate con relación a la capacidad de los ALC¹⁶ y, particularmente, los APE,¹⁷ para ayudar a conseguir realmente los objetivos de la cooperación al desarrollo. No obstante, la UE considera¹⁸ que el comercio es un poderoso motor de desarrollo, lo que a su vez resulta conforme con el principio de la UE sobre la coherencia política a

¹³ Como es bien sabido, las relaciones de la UE con el Grupo ACP datan ya de la Convención de Lomé de 1975, revisada en cuatro ocasiones hasta 1989. La Convención de Lomé fue reemplazada por el Acuerdo de Cotonou en el año 2000, revisado en 2005 en Luxemburgo y en 2010 en Ouagadougou, y cubre las relaciones UE-ACP hasta 2020. La Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) han iniciado el 6 de octubre de 2015 una consulta pública sobre el futuro de este partenariado para el desarrollo, una vez que se rebase la fecha de 2020, véase *Bulletin Quotidien Europe* n° 11405, de 8 de octubre de 2015, p. 16. Véase también ROLDÁN BARBERO, J., “La cooperación para el desarrollo. Entre el modelo mundial de la ONU y el modelo regional de la UE”, en BLANC ALTEMIR, A. (dir.), *Las relaciones entre las Naciones Unidas y la Unión Europea. Seguridad, Cooperación y Derechos Humanos*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 301.

¹⁴ Véase DE GUCHT, K., “Economic Partnership Agreements (EPAs) - State of Play, Future Perspectives and Implementation”, 11 de octubre de 2013, en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-812_en.htm.

¹⁵ Véase EUROPEAN COMMISSION, “Overview of EPA Negotiations”, Mayo de 2015, en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf.

¹⁶ Véase VALERDI RODRÍGUEZ, E., “The European Union Free Trade Agreements: Implications for Developing Countries”, Real Instituto Elcano, Working Paper 8/2009, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/europe/dt8-2009.

¹⁷ Véase GEBOYE DESTA, M., “EC-ACP Economic Partnership Agreements and WTO Compatibility: An Experiment in North-South Interregional Agreements?”, *Common Market Law Review*, vol. 43, 2006, p. 1343; PEREZ, R., “Are the Economic Partnership Agreements a First-best Optimum for the African Caribbean Pacific Countries?”, *Journal of World Trade*, vol. 40, 2006, p. 999; HALLAERT, J.-J., “Economic Partnership Agreements: Tariff Cuts, Revenue Losses and Trade Diversion in Sub-Saharan Africa”, *Journal of World Trade*, vol. 44, 2010, p. 223.

¹⁸ Véase EUROPEAN COMMISSION, “Trade, growth and development - Tailoring trade and investment policy for those countries most in need”, COM (2012) 22 final, pp. 2-3.

favor del desarrollo.¹⁹ Pero además, una efectiva política de desarrollo resulta crítica a la hora de ayudar a crear mejores condiciones para el comercio y la inversión en los PVD, tal y como se ha previsto en la Agenda por el Cambio.²⁰ Por tanto, se considera que los APE son tanto instrumentos para el desarrollo como acuerdos comerciales. En otras palabras, los APE son acuerdos comerciales bilaterales o regionales que aspiran a ser ALC ambiciosos, pero a la vez modulados y hechos a medida, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo de cada socio, introduciendo así una geometría variable o velocidad múltiple en estos acuerdos.²¹

Finalmente, la UE ha comenzado recientemente a negociar los denominados ALC profundos. Incluso si algunos APE han ido más allá de lo esperado para un acuerdo comercial que persigue objetivos de desarrollo,²² el grueso de la agenda comercial profunda de la UE se ha puesto en marcha desde 2006, siguiendo la iniciativa Europa Global.²³

2. Lógica del cambio de estrategia

La iniciativa Europa Global se ha centrado en la mejora del acceso al mercado, que constituye así la lógica principal de actuación tras el cambio de enfoque de la UE respecto de los ALC. En consecuencia, estos acuerdos que están siendo negociados y concluidos en la actualidad se denominan bien ALC “globales”, ALC “profundos”, o ALC “competitivos”, lo que refleja el cambio de estrategia de la UE en el ámbito comercial.²⁴

Para empezar, la primera clave de explicación de este cambio de enfoque reside en el objetivo de crecimiento económico de la UE que se ha fijado en la estrategia Europa 2020,²⁵ que a su vez atribuye un rol central a la política comercial de la UE.²⁶ En otras palabras, la UE considera que la mejora en la relación de intercambio comercial con terceros constituye uno de los pocos mecanismos para impulsar el crecimiento

¹⁹ El Artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea implica que la UE debe tener en cuenta los objetivos de cooperación para el desarrollo, en particular la erradicación de la pobreza, cuando adopta medidas que pueden afectar a los PVD.

²⁰ Véase EUROPEAN COMMISSION, “Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change”, COM (2011) p. 637.

²¹ Véase EUROPEAN COMMISSION (n 18) p. 13.

²² Véase CREMONA (n 2) p. 265; Cf. RIGOD (n 2) p. 285, que sostiene que los APE, los ACPA y los AEM deberían ser evaluados claramente como un medio para implementar la política exterior a través del uso del comercio como palanca.

²³ Véase EUROPEAN COMMISSION, “Global Europe: Competing in the World - A Contribution to the EU’s Growth and Jobs Strategy”, COM (2006) 567 final.

²⁴ Cf. EVENETT, S. J., “‘Global Europe’: An Initial Assessment of the European Commission New Trade Policy”, *Aussenwirtschaft*, vol. 61, 2006, p. 384, que sostiene que la iniciativa Europa Global debería entenderse como una evolución en lugar de una revolución en el pensamiento de la Comisión Europea sobre la política comercial externa de la UE.

²⁵ Véase EUROPEAN COMMISSION, “Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, COM (2010) 2020 final.

²⁶ Véase EUROPEAN COMMISSION, “Trade, Growth and World Affairs - Trade Policy as a core component of the EU’s 2020 strategy”, COM (2010) 612 final.

económico y crear nuevos empleos.²⁷ En este sentido, la Comisión sostiene que la UE debe permanecer como un ente abierto en la era de la globalización porque, por un lado, la UE opera “dentro de un marco internacional basado en reglas”,²⁸ donde el principal objetivo más ampliamente compartido es el que consiste en el mantenimiento de unos mercados mundiales abiertos y favorables y, por otro lado, porque esta apertura constituirá un acicate para seguir siendo competitivos.²⁹ Sin embargo, se entiende al mismo tiempo que la UE no debería ser ingenua³⁰ y debería afirmarse de forma más efectiva en la escena internacional. Por tanto, la UE debería buscar asegurarse un mejor acceso al mercado para la industria europea, así como la igualdad de condiciones con relación a sus competidores externos.³¹

En segundo lugar, es cierto que la UE había favorecido sistemáticamente la vía multilateral respecto de la liberalización del comercio,³² manteniendo una moratoria *de facto* sobre los acuerdos comerciales preferenciales.³³ La UE ha considerado siempre la Ronda de Doha como una prioridad, principalmente debido a las expectativas de lograr los beneficios derivados de una liberalización global similar a la alcanzada con las negociaciones de la Ronda Uruguay. Por tanto, los ALC eran vistos como una “distracción con relación al premio mucho mayor de la liberalización multilateral”.³⁴

Sin embargo, desde el final de los años noventa del siglo pasado la UE se ha visto incapaz de influenciar la agenda multilateral del comercio debido tanto a la oposición de los principales PVD como a la ausencia de apoyo por parte de EEUU.³⁵ El punto muerto de la Ronda de Doha ha llevado a la Comisión Europea a considerar que las negociaciones de Doha no van a solucionar ya los nuevos problemas que las reglas del comercio internacional deberían resolver.³⁶ Estos problemas son los relativos a ciertos ámbitos materiales como los servicios, la inversión extranjera directa (IED), las compras públicas, la competencia, la aplicación de los derechos de propiedad intelectual (DPI), junto con las barreras reguladoras que puedan afectar a dichas materias. Algunos

²⁷ Véase EUROPEAN COMMISSION, Commission Staff Working Document “External Sources of Growth - Progress report on EU trade and investment relationship with key economic partners”, 18 de julio de 2012, p. 4, en <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=821>.

²⁸ Véase EUROPEAN COMMISSION (n 25) pp. 22-23.

²⁹ Véase EUROPEAN COMMISSION (n 23) pp. 3-4, que sostiene que unos mercados competitivos dentro del Mercado Único Europeo, junto con una apertura exterior, son vitales para que la estrategia de crecimiento económico de la UE tenga éxito.

³⁰ Véase EUROPEAN COMMISSION (n 26) p. 3.

³¹ Véase EUROPEAN COMMISSION (n 25) p. 23.

³² Véase LAMY, P., “Stepping Stones or Stumbling Blocks? The EU’s Approach towards the Problem of Multilateralism vs Regionalism in Trade Policy”, *The World Economy*, vol. 25, 2002, p. 1412.

³³ Véase WOOLCOCK, S., “The EU and the Rise of Regionalism”, Working Paper No. 2009/2, European Foreign Policy Unit, London School of Economics, p. 1.

³⁴ Véase MELO ARAUJO, B. A., “The EU’s Deep Trade Agenda: Stumbling Block or Stepping Stone Towards Multilateral Liberalisation?”, *European Yearbook of International Economic Law*, 2014, p. 272.

³⁵ Véase WOOLCOCK (n 33) p. 8.

³⁶ Véase EUROPEAN COMMISSION, Staff working document, Annex to the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “Global Europe: Competing in the World, Contribution to the EU’s Growth and Jobs Strategy”, SEC (2006) 1230, p. 9.

de estos ámbitos materiales son bien conocidos y han sido etiquetados como las “cuestiones de Singapur”,³⁷ que no serán consensuadas en el corto o el medio plazo,³⁸ y que reflejan los desafíos de política comercial que la UE cree que necesita afrontar como parte de su crecimiento inteligente.³⁹ Así, la Comisión Europea sostuvo en 2006 que “los ALC, si se enfocan con la debida atención, pueden aprovechar las reglas de la OMC y otras reglas internacionales yendo más lejos y más rápido (...) haciendo frente a cuestiones que no están listas para la discusión multilateral”.⁴⁰ Aunque todavía comprometida con la Ronda de Doha para el Desarrollo, la Comisión también declaró en 2010 que lo bilateral no es enemigo de lo multilateral y que la liberalización alimenta la liberalización, subrayando que buena parte de las energías de la UE se invertirían en conseguir nuevos ALC.⁴¹

En tercer lugar, se ha llegado a la conclusión de que los ALC celebrados por la UE antes de que la Comisión adoptara esta nueva estrategia, incluyendo aquellos que no tienen un objetivo orientado hacia el desarrollo, no ayudan al objetivo del fomento de los intereses comerciales de la UE y de su crecimiento económico.⁴² Al contrario, y debido en parte a la competencia exclusiva de la UE en el campo del comercio exterior, las preocupaciones de la UE en materia de política exterior fueron las que impulsaron la negociación de los ALC, como se ha visto más arriba.⁴³ En efecto, las motivaciones de carácter político, y no tanto los intereses comerciales, han estado detrás de la mayoría de los ALC celebrados por la UE, a excepción de los ALC con Chile y Méjico, que fueron firmados para contrarrestar la influencia económica de los EEUU y del Acuerdo de Libre Cambio de América del Norte (NAFTA, en sus siglas en inglés).⁴⁴ Por tanto, la Comisión Europea asumió que la nueva política comercial debía incorporar una nueva oleada de ALC más equilibrados en este sentido. Los intereses comerciales esenciales de la UE no estaban bien servidos por los antiguos ALC, de modo que para que la política comercial produzca crecimiento, los factores económicos deben jugar un rol crucial en el diseño de la nueva generación de ALC. En particular, la Comisión identificó el potencial de mercado y el nivel de protección contra las exportaciones de la

³⁷ En la Conferencia Ministerial de la OMC en Singapur se establecieron cuatro grupos de trabajo sobre inversiones, competencia, transparencia en compras públicas y facilitación del comercio: véase WTO, “Singapore Ministerial Declaration”, WT/MIN(96)/DEC, Singapur, 18 de diciembre de 1996. Sin embargo, los PVD consiguieron eliminar tres de estas cuatro cuestiones mencionadas en el denominado como “Paquete de Julio” de 2004, dejando la facilitación del comercio como la única cuestión en la mesa de negociación: véase WTO, “Doha Work Programme - Decision adopted by the General Council on 1 August 2004”, WT/L/579, 2 de agosto de 2004, p. 3.

³⁸ Véase EVENETT, S. J., “Five hypotheses concerning the fate of the Singapore issues in the Doha Round”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 23, 2007, p. 392.

³⁹ Véase EUROPEAN COMMISSION (n 26) pp. 4-6; EUROPEAN COMMISSION (n 23) p. 8.

⁴⁰ Véase EUROPEAN COMMISSION (n 23) p. 8.

⁴¹ Véase EUROPEAN COMMISSION (n 26) pp. 3-4.

⁴² Véase EUROPEAN COMMISSION (n 36) p. 9, en donde se afirma que “(t)he current geography of EU FTAs mainly covers our neighbourhood and development objectives well, but our main trade interests less well”.

⁴³ Véase CATTANEO, O., “The Political Economy of PTAs”, en LESTER, S. y MERCURIO, B., (eds.), *Bilateral and Regional Trade Agreements: Commentary and Analysis*, CUP, Cambridge, 2009, pp. 44-45.

⁴⁴ Véase WOOLCOCK (n 33) pp. 5-6.

UE como los criterios económicos clave que deberían regir la elegibilidad de los nuevos socios con los que celebrar estos ALC.⁴⁵

Finalmente, la nueva estrategia de la UE tiene que ser evaluada con relación a la práctica seguida por parte de los principales competidores de la UE. Como se ha afirmado,⁴⁶ ya en 2006 los EEUU (y también Japón) pusieron en marcha una política comercial centrada en la negociación de diferentes ALC, que se ha denominado como la estrategia de la “liberalización competitiva”.⁴⁷ Usando su poder negociador, esta estrategia perseguía la consecución de una liberalización del comercio con un patrón marcado por EEUU.⁴⁸ Este patrón suponía dos tipos de competitividad: primero, EEUU estaría compitiendo contra otras grandes potencias económicas a través de la negociación de ALC para recuperar su liderazgo en el sistema comercial; segundo, los socios comerciales estarían compitiendo entre sí para tener acceso al mercado de EEUU sobre la base de la amplitud de su oferta de compromisos sobre acceso al mercado.⁴⁹ Con la mente puesta en la estrategia de EEUU, la UE no podía sino seguir su estela, si no quería experimentar nuevas pérdidas en cuota de mercado para los exportadores de la UE.⁵⁰ Así, los nuevos ALC se han convertido en la más reciente herramienta proteccionista usada por la UE con el objeto de evitar la desviación de comercio que afecta a los exportadores de la UE y recuperar la igualdad de condiciones en los mercados emergentes con relación a otros grandes protagonistas del comercio internacional.⁵¹

3. Una nueva generación de ALC

Por tanto, la UE ha sentido la necesidad de dar pie a una nueva generación de ALC “globales” o “profundos”. No obstante, la iniciativa de la UE denominada Europa Global ha desarrollado dos indicadores principales para los ALC en perspectiva, en concreto, el potencial de mercado y la protección contra los exportadores de la UE,⁵² lo que significa que por contraposición al enfoque de EEUU, la UE será selectiva para identificar a sus socios comerciales. En primer lugar, el potencial de mercado tiene que ver con el tamaño del mercado y su perspectiva de crecimiento, lo que convierte a las economías emergentes en objetivo natural de estos nuevos ALC. En segundo lugar, la protección contra los intereses de los exportadores de la UE abarca los nuevos ámbitos materiales identificados como las “cuestiones de Singapur” o las cuestiones “OMC-

⁴⁵ Véase EUROPEAN COMMISSION (n 23) pp. 8-9.

⁴⁶ Véase MELO ARAUJO (n 34) p. 273.

⁴⁷ Véase BERGSTEN, C. F., “Competitive Liberalisation and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st Century”, Working Paper n. 96-15, Institute for International Economics, <http://www.iie.com/publications/wp/wp.cfm?ResearchID=171>; EVENETT, S. J. y MEIER, M. “An Interim Assessment of the U.S. Trade Policy of “Competitive Liberalization””, Discussion Paper n. 2007-18, University of St. Gallen.

⁴⁸ Véase SBRAGIA, A., “The EU, the US and Trade Policy: Competitive Interdependence Management Globalisation”, *Journal of European Public Policy*, vol. 17, 2010, pp. 376-377.

⁴⁹ Véase EVENETT y MEIER (n 47) pp. 5, 20.

⁵⁰ Véase EUROPEAN COMMISSION (n 36) p. 9.

⁵¹ Véase RIGOD (n 2) p. 289.

⁵² Véase EUROPEAN COMMISSION (n 23) p. 9.

plus”, en concreto y de modo principal, las barreras no arancelarias, los servicios, la propiedad intelectual, las compras públicas, la competencia y las inversiones.

Sobre la base de estos criterios, la UE asumió una opción donde ASEAN, Corea, MERCOSUR, India, Rusia y el Consejo de Cooperación del Golfo (incluso China, aunque reconociendo las dificultades) fueron inicialmente seleccionados como prioridades para el lanzamiento de nuevas negociaciones.⁵³ Sin embargo, la UE está dispuesta a invertir su tiempo y sus recursos solamente con aquellos socios que tienen el mismo nivel de ambición “para evitar el riesgo de que las negociaciones luego se estanquen debido a un malentendido en las expectativas”.⁵⁴ También, cuando esos socios hayan concluido ya algún ALC con otros países que sean competidores de la UE (fundamentalmente EEUU), la UE no esperará otra cosa que no sea la plena paridad en las concesiones comerciales. Además, la UE asume que hará falta utilizar diferentes técnicas jurídicas, como la convergencia reguladora, el reconocimiento mutuo o la transparencia reguladora, con el objeto de que los ALC permitan hacer frente o eliminar las barreras no arancelarias, dependiendo del socio comercial.⁵⁵

La UE ya concluyó dos ALC globales con Méjico y Chile. El acuerdo con Méjico es un Acuerdo de Partenariado Económico, de Coordinación Política y de Cooperación y entró en vigor en el año 2000 como una reacción al NAFTA. No obstante, hay negociaciones en marcha para modernizar las estipulaciones sobre libre comercio de este acuerdo, con el objetivo de profundizar las reglas existentes pero también de abarcar áreas que no estaban inicialmente cubiertas, principalmente servicios, inversiones y compras públicas.⁵⁶ El acuerdo con Chile es un Acuerdo de Asociación, que entró en vigor en 2003, y es un ALC amplio y global, que abarca todas las materias de interés para la UE (servicios, inversiones, compras públicas, competencia y DPI, entre otras).

Más recientemente, la UE ha concluido tres ALC profundos en aplicación de la iniciativa Europa Global. El primero es el ALCUEC que entró en vigor en 2011. Sus previsiones en materia comercial comprenden todas las cuestiones “OMC-plus”, incluyendo un mecanismo de solución de diferencias, y ha sido valorado como el segundo más importante acuerdo comercial bilateral en términos comerciales después del NAFTA.⁵⁷ El segundo es el ALC entre la UE y Colombia/Perú, aplicado provisionalmente con Perú desde el 1 de marzo de 2013 y con Colombia desde el 1 de agosto de 2013. Junto con una cláusula de “derechos humanos”, este ALC contiene compromisos sobre la implementación de estándares laborales esenciales y las más importantes convenciones sobre medioambiente. El tercero es el Acuerdo de Asociación

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Véase EUROPEAN COMMISSION (n 36) p. 13.

⁵⁵ *Ibid.* p. 12.

⁵⁶ Véase EUROPEAN COMMISSION, “The EU’s bilateral trade and investment agreements – where are we?”, MEMO 13/1080, 3 de diciembre de 2013, pp. 5-6, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-1080_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1080_en.htm).

⁵⁷ Véase BROWN, C. M., “The European Union and Regional Trade Agreements: A Case Study of the EU-Korea FTA”, *European Yearbook of International Economic Law*, 2011, p. 298.

entre la UE y América Central, cuyas previsiones comerciales se aplican a Honduras, Nicaragua y Panamá desde el 1 de agosto de 2013, a Costa Rica y El Salvador desde el 1 de octubre de 2013, y a Guatemala desde el 1 de diciembre de 2013.⁵⁸ Este es el primer acuerdo región-a-región después del APE con CARIFORUM, pero en términos de integración regional va más allá que este último,⁵⁹ y también incluye las previsiones “OMC-plus” tal y como persigue la UE.

No obstante, aunque las economías emergentes han sido el objetivo inmediato a la hora de aplicar su nueva política comercial con relación a los ALC, la agenda de la UE incluye también la negociación de acuerdos comerciales bilaterales con otros socios, en concreto, países desarrollados. Esta nueva agenda es de una amplitud sin precedentes y vislumbra la conclusión de ALC incluso con EEUU y Japón.⁶⁰ La UE ha concluido ya el CETA con Canadá a finales de 2014, que comprende todas las cuestiones “OMC-plus”, incluyendo un capítulo sobre inversiones. Si la UE finalmente materializa su actual agenda comercial, que prioriza la conclusión de ALC con países emergentes y desarrollados de forma simultánea, el resultado será que dos tercios del comercio de la UE estará cubierto por estos ALC.⁶¹

III. EL CETA

Las negociaciones para un ALC entre la UE y Canadá concluyeron a comienzos de agosto de 2014⁶² y el texto ha estado disponible a partir de la cumbre UE-Canadá de 26 de septiembre de 2014.⁶³ En la actualidad se está realizando la revisión jurídico-técnica del texto antes de su sometimiento al Consejo y el Parlamento Europeo para su aprobación. No obstante, el proceso se antoja largo, ya que aún se está pendiente de la decisión del Tribunal de Justicia sobre la solicitud de dictamen planteada por la Comisión con relación al ALCUES,⁶⁴ cuyo resultado afectará necesariamente también al devenir del CETA.

⁵⁸ Véase EUROPEAN COMMISSION (n 56) p. 5.

⁵⁹ Véase TUIS, L. y BROWN, C. M., “The European Union and Regional Trade Agreements”, *European Yearbook of International Economic Law*, 2013, p. 254.

⁶⁰ La UE ha comenzado en julio de 2013 a celebrar conversaciones con EEUU con el objeto de concluir un acuerdo denominado como Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, en sus siglas en inglés), y en abril de 2013 ha empezado también las negociaciones con Japón para celebrar un ALC, véase EUROPEAN COMMISSION (n 56) p. 2.

⁶¹ Véase EUROPEAN COMMISSION (n 27) p. 13.

⁶² Véase EUROPEAN COMMISSION, *CETA – Summary of the final negotiating results*, Diciembre de 2014, p. 1, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/december/tradoc_152982.pdf.

⁶³ Véase http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf.

⁶⁴ Véase EUROPEAN COMMISSION, *Singapore: The Commission to Request a Court of Justice Opinion on the trade deal*, 30 de octubre de 2014, en <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1185>.

1. Contenido comercial: mercancías, servicios e inversiones

El CETA tiene como objetivo la eliminación de las trabas al comercio, con una ambición que va más allá de lo previsto en el Art. XXIV del GATT y el Art. V del GATS. Materializando la estrategia Europa Global, el CETA regula las cuestiones “OMC-plus” y, por tanto, no persigue hacer frente solo a las medidas en frontera que puedan afectar al comercio, sino que persigue influir en las medidas internas reguladoras de las partes, es decir, las denominadas políticas complementarias (*flanking policies*), que puedan inhibir el comercio. Como consecuencia de ese ámbito de aplicación tan amplio, el CETA incorpora una notable panoplia de excepciones recogidas aquí y allá en cada capítulo desde el preámbulo.⁶⁵

Como sucede con los ALC con Corea, América Central, Colombia y Perú, Singapur o Ucrania, el CETA con Canadá resulta conforme con la previsión del Art. XXIV(8)(a)(1) del GATT, al eliminar el 98.6 % de los aranceles de Canadá y el 98.7% de los aranceles de la UE desde su entrada en vigor, quedando los demás productos pendientes de liberalización para un período transitorio de 3, 5 o 7 años.⁶⁶ Se trata de un período transitorio muy corto, alejado de los períodos transitorios de 10, 15 o más años que la UE ha acordado con los PVD en otros ALC.

La mayor liberalización en el CETA, como suele suceder en estos ALC, se produce con relación a los productos industriales. Los productos pesqueros y la agricultura son objeto de previsiones específicas para productos sensibles, teniendo en cuenta que ambas partes cuentan con importantes sectores productores nacionales en estos ámbitos (por ejemplo, no hay prohibición concreta para las subvenciones internas, más allá de las obligaciones derivadas de la OMC; también se mantienen algunos contingentes arancelarios o existen algunos productos excluidos absolutamente del acuerdo), si bien su liberalización supera el 90 % desde la entrada en vigor para ambas partes.⁶⁷ El contrapunto viene dado por el ALC con Singapur, cuya economía es muy abierta, donde la liberalización alcanzó a todos los productos, industriales y agrícolas, desde la entrada en vigor.

En cuanto a las reglas de origen, se han recogido en un Protocolo al final del CETA, de un modo similar a lo que se ha hecho en el caso de los ALC con Corea, Singapur o Ucrania. En este sentido, la UE ha fomentado en estos acuerdos la simplificación de las reglas de origen que aplica para facilitar el comercio con sus socios, en la línea de su regulación sobre el Sistema de Preferencias Generalizadas, aunque este objetivo no se ha extendido a todos los PVD con los que tiene ALC, como en el caso de los países

⁶⁵ Véase DE MESTRAL, A., “When Does the Exception Become the Rule? Conserving Regulatory Space under CETA”, *Journal of International Economic Law*, vol. 18, 2015, p. 642.

⁶⁶ EUROPEAN COMMISSION (n 62) p. 2.

⁶⁷ *Ibid.* pp. 2-6.

ACP.⁶⁸ Por tanto, el CETA ha incorporado la posibilidad de la acumulación con relación a los productos originarios de EEUU, si es que el TTIP llega a concluirse, o de otros terceros países si se celebraran nuevos ALC. No obstante, teniendo en cuenta que se han incorporado reglas de origen de corte europeo, el CETA ha recogido derogaciones a estas reglas que benefician a los exportadores canadienses, así como a productos sensibles de ambas partes, como los textiles.

Por lo que se refiere a las barreras no arancelarias y los obstáculos técnicos al comercio, el CETA ha profundizado desde un punto de vista procesal, más que material, en las reglas establecidas en el Acuerdo OMC sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), algunas de las cuales se recogen explícitamente, como se hace en otros ALC. Además, un Protocolo anexo regula el reconocimiento mutuo de la aceptación de la evaluación de la conformidad. Por otra parte, un Anexo sobre vehículos a motor establece el reconocimiento por parte de Canadá de algunos de los estándares UNECE aplicados por la UE y promueve la convergencia reguladora de ambas partes sobre la base de esos estándares internacionales.⁶⁹ En este aspecto el CETA sigue la línea establecida en otros ALC, como los concluidos con Corea y Singapur donde, a pesar de la apertura del mercado, éste se encuentra dificultado por la existencia de estándares técnicos y evaluaciones de la conformidad.⁷⁰ El CETA también regula las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), haciendo expresa reserva de los derechos y obligaciones derivados del correspondiente acuerdo de la OMC. Como en otros ALC, se crean Comités OTC y MSF para fomentar la cooperación y resolver los problemas concretos que puedan dificultar la aplicación del CETA en estos ámbitos.

En materia de servicios, el CETA refleja la posición de la UE que consiste en establecer compromisos que supongan una mejora respecto del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), lo que en cierto modo es consecuencia de la acción de lobby ejercida por los sectores de servicios europeos con más vocación exportadora.⁷¹ Frente a otros ALC que incluyen el establecimiento, el CETA contempla solo dos modos de suministro (servicios transfronterizos y entrada temporal) con un enfoque híbrido que también incorpora una variante con relación a otros ALC. Si lo más frecuente es establecer una lista positiva con los compromisos en materia de servicios en cada sector o subsector y para cada uno de los modos de suministro, junto con una lista negativa que establece las reservas o derogaciones a las obligaciones de acceso al mercado, trato nacional y trato NMF, el CETA establece como novedad dos listas de compromisos específicos negativos. La lista del Anexo I establece las medidas y restricciones que la UE y Canadá piensan mantener y la lista del Anexo II recoge las medidas y restricciones que las partes quieren mantener, reservando el derecho a adoptar medidas nuevas o diferentes, incluso más restrictivas, en el futuro. Esto permite a la UE establecer reservas en el Anexo II relativas a los denominados servicios de

⁶⁸ Véase WOOLCOCK, S., "EU Policy on Preferential Trade Agreements in the 2000s: A Reorientation towards Commercial Aims", *European Law Journal*, vol. 20, 2014, p. 724.

⁶⁹ Véase EUROPEAN COMMISSION (n 62) p. 17.

⁷⁰ Véase EUROPEAN COMMISSION (n 56) p. 2.

⁷¹ Véase WOOLCOCK (n 67) p. 725.

interés general,⁷² es decir, por un lado, ciertos monopolios públicos y derechos exclusivos para suministros públicos (gestión de basuras o transporte público) y, por otro lado, servicios públicos como la educación la sanidad, servicios sociales o el suministro de agua potable.⁷³ En el ámbito de los servicios financieros se recoge también la habitual excepción relativa a medidas prudenciales para la protección del sistema financiero de cualquiera de las partes, además de la posibilidad de adoptar medidas de salvaguardia temporales.

Resulta llamativo que la exclusión de sectores completos del ámbito del acuerdo junto con las salvaguardias temporales en el ámbito financiero suponen un paso atrás en relación con los compromisos asumidos por las dos partes en el marco del GATS.⁷⁴ No obstante, se introducen algunos elementos en materia de disciplinas sobre regulación nacional, transparencia, o en los sectores financieros y de telecomunicaciones, que sí suponen un avance respecto de las obligaciones previstas en el GATS.⁷⁵ De hecho, la Comisión considera que el CETA es el acuerdo comercial más completo que la UE ha concluido nunca en esta materia.⁷⁶ De acuerdo con un estudio económico, la mitad de los dividendos derivados del CETA para la UE se obtendrán gracias a la liberalización de los servicios.⁷⁷

Con respecto a las inversiones, como es sabido la UE tiene competencia para negociar acuerdos sobre protección de las inversiones desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, de acuerdo con el Art. 207 TFUE. El CETA incluye un capítulo sobre inversiones, como ya hace el ALC con Singapur, abarcando así todos los aspectos posibles de las relaciones económicas internacionales. El CETA, como el mencionado acuerdo con Singapur, presenta ciertos rasgos que lo convierten en un referente de cara al futuro para la política de acuerdos en materia de inversiones de la UE. En efecto, si los primeros ALC preveían sólo la libre circulación de capitales (como hacían ya los acuerdos con Chile o CARIFOURM) y la siguiente oleada de ALC recogían obligaciones de acceso al mercado en forma de trato nacional en la fase de pre-establecimiento (ALC con América Central y ALC con Colombia/Perú), el CETA va un paso más allá y prevé las obligaciones de acceso al mercado (prohibición de ciertas limitaciones previas al establecimiento), trato nacional, trato NMF y sobre prescripciones de resultados, y además dedica una regulación detallada a la protección

⁷² Véase SEGURA SERRANO, A., “Los «servicios de interés económico general» tras el Tratado de Lisboa: de la excepción a la regulación positiva”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 38, 2011, pp. 59-96.

⁷³ Véase BAUBY. P., “Ambivalence of the European Strategy in External Relations on Trade Agreements”, en KRAJEWSKI, M., *Services of General Interest Beyond the Single Market*, TMC Asser Press, La Haya, 2015, p. 233, quien sostiene que el Art. 14 del TFUE y el Protocolo 26 sobre Servicios de Interés General deben respetarse cuando la UE negocie acuerdos comerciales o de inversión.

⁷⁴ Véase ADLUNG, R., “The Trade in Services Agreement (TISA) and Its Compatibility with GATS: An Assessment Based on Current Evidence”, *World Trade Review*, vol. 14, 2015, pp. 16-17.

⁷⁵ Véase MELO ARAUJO, B. A., “Regulating Services Through Trade Agreements – A Comparative Analysis of Regulatory Disciplines Included in EU and US Free Trade Agreements”, *Trade, Law and Development*, vol. VI, 2014, pp. 403-409.

⁷⁶ Véase EUROPEAN COMMISSION (n 65) p. 9.

⁷⁷ Véase CANADA and EUROPEAN UNION, *Assessing the costs and benefits of a closer EU-Canada economic relationship*, p. 55, en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc_141032.pdf.

de las inversiones y la solución de diferencias inversor/Estado, en donde se sigue muy de cerca el modelo canadiense de APRI.⁷⁸

⁷⁸ Véase DE MESTRAL (n 65) p. 647, que señala cómo el modelo canadiense de APRI se ha modificado en 2004 para tener en cuenta la experiencia derivada de la aplicación del NAFTA.

En concreto, el CETA define lo que debe entenderse por “trato justo y equitativo”, incluyendo las expectativas legítimas, y “plena protección y seguridad”, aportando una lista cerrada de elementos que podrían considerarse como una violación del trato justo y equitativo, de modo que pueda evitarse un abuso interpretativo por parte de los tribunales de inversiones. También se explicitan en un Anexo las situaciones que pueden considerarse como expropiación indirecta, excluyendo que lo sean las medidas no discriminatorias adoptadas sobre la base de objetivos públicos legítimos como la salud, la seguridad o el medio ambiente.

En cuanto a la solución de diferencias, el CETA establece normas más claras sobre el desarrollo de los procedimientos ante los tribunales de inversiones (para evitar demandas fraudulentas o infundadas y demandas paralelas), con reglas más precisas sobre transparencia y la conducta de los árbitros. No obstante, estas disposiciones, que responden a lo que se denomina como tratados de inversiones “modernos”, no difieren mucho de las estipuladas en el ALC con Singapur o las que se negocian actualmente en el marco del TTIP, tratado que está en el centro de una enorme polémica por la crítica que ha generado,⁷⁹ a pesar de que la Comisión se esfuerza en subrayar que estas nuevas reglas sobre inversiones producirán una mejora significativa respecto de los antiguos tratados sobre inversiones.⁸⁰

Ciertamente, las críticas generalizadas que se han vertido desde la sociedad civil al sistema arbitral internacional inversor/Estado con ocasión de las negociaciones de estos acuerdos mega-regionales, especialmente el TTIP, han llegado hasta el extremo de recomendar la no inclusión de este tipo de arbitraje en los mismos.⁸¹ No obstante, se antoja difícil que los países desarrollados excluyan el recurso a este sistema arbitral en sus relaciones comerciales, mientras que lo promueven en sus relaciones comerciales con los PVD.⁸² Para contrarrestar las críticas y al mismo tiempo mantener el sistema arbitral, la UE ha propuesto formalmente a EEUU la incorporación al TTIP de un sistema basado en una Corte Permanente de Inversiones, además de una mención

⁷⁹ Véase KUMM, M., “An Empire of Capital? Transatlantic Investment Protection as the Institutionalization of Unjustified Privilege”, *ESIL Reflections*, nº 4, 2015, p. 7, que critica el injustificado privilegio a favor de los inversores que supondría la aplicación del sistema arbitral inversor/Estado en el caso de los acuerdos entre socios comerciales desarrollados (democracias liberales) como el CETA, y propone como una alternativa la creación de un tribunal imparcial e independiente.

⁸⁰ Véase EUROPEAN COMMISSION, “Investment Provisions in the EU-Canada Free Trade Agreement (CETA)”, 26 de Septiembre de 2014, p. 1, en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/november/tradoc_151918.pdf, en donde se señala que las estipulaciones del CETA introducirán “important innovations to investment protection, ensuring a high level of protection while preserving the EU and Canada’s right to regulate and pursue legitimate public policy objectives such as the protection of health, safety, or the environment”. Véase también TITI, C., “Investment Law and the European Union: Towards a New Generation of International Investment Agreements”, *European Journal of International Law*, vol. 26, 2015, p. 639.

⁸¹ Véase CRISP, J., “European Parliament Committee Signals Opposition to ISDS”, *EuroActiv*, 13 de enero de 2015, <http://www.euractiv.com/sections/trade-society/european-parliament-committee-signals-opposition-isds-311189>.

⁸² Véase DE MESTRAL (n 65) p. 651.

específica al derecho a regular.⁸³ Se trata de un nuevo sistema de carácter judicial que la UE pretende promocionar en sus negociaciones comerciales con el objeto de ir reemplazando progresivamente al actual sistema (ya denominado “viejo” por la propia UE), incluso para el caso de los APRI actualmente en vigor.⁸⁴ Este nuevo sistema se basaría en el funcionamiento de un Tribunal de Primera Instancia (Tribunal de Inversiones), compuesto de 15 jueces, y un Tribunal de Apelaciones, compuesto de 6 jueces, cuya cualificación técnico-jurídica sería comparable a la de los jueces de la Corte Internacional de Justicia o los miembros del Órgano de Apelación de la OMC.⁸⁵

2. Disposiciones sobre regulación nacional

Como otros ALC, el CETA recoge una serie de capítulos sobre regulación nacional que versan sobre cuestiones que afectan al entorno empresarial y cuyo fin reside en asegurar la igualdad de condiciones entre los agentes económicos de la UE y de Canadá. Estos capítulos incorporan reglas transversales sobre la mayoría de las denominadas “cuestiones de Singapur” o cuestiones “OMC-plus”, en concreto, compras públicas, protección de la propiedad intelectual, competencia (hay una remisión a la aplicación de las leyes nacionales y un capítulo sobre empresas estatales, monopolios y empresas con derechos especiales),⁸⁶ transparencia y cooperación en materia reguladora.

En materia de compras públicas, la UE ha negociado en los ALC más recientes con Corea y Singapur la inclusión del Acuerdo Revisado sobre Compras Públicas de la OMC, que ha entrado en vigor en 2014, bien por remisión en el primer caso bien adoptando explícitamente su previsiones en el segundo. El CETA ha seguido este segundo supuesto y ha incorporado casi literalmente los preceptos del reciente Acuerdo de la OMC. La UE ha conseguido el objetivo que perseguía con relación a las compras públicas en Canadá, esto es, la inclusión de las compras públicas por las entidades provinciales y territoriales de todo tipo, con alguna excepción para Ontario y Quebec.

Con relación a la protección de los derechos de propiedad intelectual, el CETA parte de la base y profundiza en las previsiones del Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC, como ya sucedía con los ALC con Corea y Singapur y a diferencia de otros ALC (América Central, Perú/Colombia), en donde la UE ha tenido que conformarse con unas estipulaciones menos ambiciosas.⁸⁷ Los logros alcanzados en el CETA son importantes en materia de

⁸³ Véase esta propuesta en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153955.pdf.

⁸⁴ Véase EUROPEAN COMMISSION, Press release, “EU finalises proposal for investment protection and Court System for TTIP”, 12 de Noviembre de 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6059_en.htm.

⁸⁵ Véase EUROPEAN COMMISSION, Fact Sheet, Reading Guide, 16 de septiembre de 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5652_en.htm.

⁸⁶ En este ámbito, el CETA es un caso atípico, puesto que la competencia se deja en manos de las autoridades nacionales, lo que corresponde a un socio comercial muy desarrollado como Canadá, pero se regulan aquellas cuestiones que pueden diferir del *aquis communautaire*. Sobre los objetivos perseguidos por la UE en los ALC en esta materia véase DEMEDTS, V. “Which Future for Competition in the Global Trade System: Competition Chapters in FTAs”, *Journal of World Trade*, vol. 49, 2015, p. 407.

⁸⁷ Véase WOOLCOCK (n 67) p. 726.

copyright (se asumen los Tratados de Internet de la OMPI y la consiguiente remuneración equitativa para los artistas), marcas comerciales y diseños, así como en relación con el régimen aplicable a los productos farmacéuticos, más cercano ahora al existente en Europa (tanto en protección de datos como en la extensión de patentes). Del mismo modo, Canadá ha asumido la protección las denominaciones geográficas con un régimen muy parecido al que se aplica en la UE.⁸⁸ Canadá ha accedido también a reforzar las medidas en frontera contra los productos falsificados, pero no se han incorporado disposiciones de carácter penal para el cumplimiento de los DPI (algo que sí se recogió en el ALC con Corea, pero no en el de Singapur). Este resultado está en línea con el reciente fracaso experimentado por el ACTA (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*, en sus siglas en inglés), un acuerdo que era promovido por la UE y Canadá, pero que ha sido abandonado tras el veto del Parlamento Europeo en Julio de 2012.⁸⁹ En todo caso, las reglas sobre la aplicación de los DPI que se recogen en el CETA reflejan en gran parte las correspondientes reglas de la UE que regulan los DPI en el mercado interior.⁹⁰

3. Derechos sociales, medio ambiente y desarrollo sostenible

Como en el caso de otros ALC, el CETA recoge varios capítulos sobre desarrollo sostenible y protección de los derechos laborales y del medio ambiente, con el objeto de mantener altos estándares de protección y evitar una carrera a la baja para atraer el comercio y la inversión.⁹¹ La UE ha impuesto en este sentido su visión, ya que Canadá ha preferido hasta ahora negociar acuerdos separados para estas cuestiones.⁹² En un lenguaje de *soft-law*, la UE y Canadá han acordado la promoción del desarrollo sostenible a través de distintos medios voluntarios, como el *eco-labelling* y el comercio justo, o de las Directrices de la OCDE sobre Empresas Multilaterales.

En concreto, en el capítulo sobre derechos laborales, las partes se reafirman en sus compromisos con relación a las cuatro convenciones más importantes de la OIT y al Programa de Trabajo Decente y la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa. Respecto del medio ambiente, el capítulo correspondiente establece el compromiso de las partes para aplicar de modo efectivo los tratados multilaterales que hayan concluido en la materia, sin hacer expresa mención de ninguno,

⁸⁸ Véase EUROPEAN COMMISSION (n 65) p. 13.

⁸⁹ Véase SEGURA SERRANO, A., “El Acuerdo Comercial de lucha contra la falsificación (ACTA): una evaluación desde el derecho de la UE”, *Revista General de Derecho Europeo*, n.º. 28, 2012.

⁹⁰ Véase Directiva 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información, DO L 167, de 22.6.2001, p. 10; Directiva 2004/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual, DO L 157, de 30.4.2004, p. 45.

⁹¹ La UE se muestra cada vez más comprometida en el terreno de los derechos sociales y laborales, véase BOSSUYT, F., “The Social Dimension of the New Generation of EU FTAs with Asia and Latin America: Ambitious Continuation for the Sake of Policy Coherence”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 14, 2009, p. 703. Véase también GSTÖHL, S., “The Common Commercial Policy and Political Conditionality: ‘Normative Power Europe’ Through Trade?”, *Studia Diplomatica*, vol. LXIII, 2010, p. 23.

⁹² Véase EUROPEAN COMMISSION (n 65) p. 16.

por contraposición a lo estipulado en otros ALC. Tanto para los derechos sociales como para el medio ambiente se prevé, en primer lugar, la creación de un Órgano sobre Comercio y Desarrollo Sostenible encargado de verificar la aplicación de estas previsiones y, en segundo lugar, un sistema de solución de controversias separado, basado en la acción de un Panel de Expertos. No se han previsto sanciones económicas en caso de incumplimiento de estas disposiciones, aunque Canadá sí suele prever en sus ALC consecuencias económicas en el supuesto de infracción en estas materias.⁹³

Finalmente, el CETA recoge una cláusula de protección de los Derechos Humanos en el Preámbulo del Acuerdo, con mención específica a la DUDH, tal y como se ha hecho en anteriores ALC. Esta previsión parece responder a la intención de mantener un precedente, más que al temor de que Canadá no cumpla con la obligación de respetar los DH.

4. Disposiciones institucionales

Con relación a las previsiones institucionales, y siguiendo el precedente de otros ALC, el CETA ha creado un Comité Conjunto como órgano supremo y responsable del funcionamiento adecuado del acuerdo, que podrá adoptar decisiones vinculantes en cualquiera de los ámbitos previstos en el mismo. No obstante, se establecen una serie de Comités especializados para diferentes materias, como mercancías, servicios e inversiones o desarrollo sostenible, entre otras.

En cuanto a la solución de diferencias, funciona sobre la base de una lista permanente de quince árbitros por contraposición al sistema de panelistas *ad hoc* de la OMC. Los paneles se componen de tres árbitros seleccionados por sorteo en ausencia de acuerdo. Los procedimientos de arbitraje son muy rápidos puesto que los paneles deben emitir su informe en un plazo de 150 días. No hay posibilidad de apelación, un hecho que sorprende y que distingue a este sistema respecto del existente en la OMC. Otro elemento distintivo respecto de la OMC radica en las reglas de transparencia, puesto que, como ya sucede en otros ALC tales como el celebrado con Singapur, las audiencias serán abiertas al público y los paneles de arbitraje aceptarán los escritos presentados por parte de entidades no gubernamentales en calidad de *amicus curiae*.⁹⁴ No todas las materias cubiertas por el CETA quedan sujetas al sistema de solución de diferencias, ya que se excluyen como suele ser típico en estos acuerdos ciertos ámbitos tales como las medidas comerciales (anti-dumping y anti-subsidios) o la política de competencia.

Finalmente, el CETA organiza la relación entre su sistema de solución de diferencias y el establecido en la OMC, como ya hacen otros ALC. El objetivo consiste en evitar la puesta en marcha de procedimientos paralelos bajo ambos sistemas con relación a una medida en particular, salvo que se trate de obligaciones diferentes desde el punto de vista sustantivo o salvo que el foro inicialmente elegido no prospere por razones

⁹³ Véase WOOLCOCK (n 67) p. 730.

⁹⁴ También en el capítulo de inversiones el CETA ha previsto esta posibilidad, véase QUICK, R., “Why the TTIP Should Have an Investment Chapter Including ISDS”, *Journal of World Trade*, vol. 49, 2015, p. 208.

procesales o jurisdiccionales. En general, todas estas características del sistema de solución de diferencias del CETA corresponden a un determinado modelo que la UE ha perseguido compartir con sus socios comerciales desde comienzos del S. XXI.⁹⁵

Como ya sucede en otros ALC anteriores, el CETA ha previsto un procedimiento voluntario de mediación, sin perjuicio del sistema de solución de diferencias, con el objeto de que el mediador proponga una solución a las partes que éstas pueden aceptar o no.

IV. CONCLUSIONES

La UE se encuentra ahora mismo embarcada en una clara estrategia comercial basada en la conclusión de ALC que, a su vez, persiguen obtener la apertura de nuevos mercados en el exterior, así como la defensa de los intereses de los exportadores de la UE. Esta estrategia puede generar ciertas tensiones e incoherencias con relación a la acción exterior global de la UE, cuyos principios y objetivos generales previstos en el Art. 21 del TUE son de aplicación ahora también a la política comercial común, en virtud del Art. 207.1 del TFUE, como es sabido.⁹⁶ En cualquier caso, el CETA es sólo el último ejemplo de esta política comercial oficialmente lanzada a través de la iniciativa Europa Global que ha buscado dejar de lado el antiguo enfoque basado en la política exterior de la UE. A continuación se procederá a realizar una breve evaluación final usando dos parámetros jurídicos y políticos muy distintos.

En primer lugar, la estrategia de la UE respecto de los ALC tiene algunas consecuencias para el sistema comercial multilateral. Ciertamente, está la cuestión relativa a si el CETA respeta los compromisos jurídicos de la UE con relación a las obligaciones derivadas de la OMC, en concreto, el Art. XXIV del GATT, y el Art. V del GATS.⁹⁷ Pero este tipo de evaluación no se ha llevado a cabo nunca dentro de la OMC por diferentes razones.⁹⁸ Sin embargo, de manera más importante, a través de los ALC, la UE (al igual que EEUU⁹⁹ o Japón), podría estar afectando significativamente al sistema comercial multilateral al introducir “escollos” (en lugar de servir como “elementos básicos”¹⁰⁰) al libre comercio multilateral, tal y como Bhagwati ha advertido de manera

⁹⁵ Véase BROWN (n 57) p. 306.

⁹⁶ Véase GSTÖHL, S. y HANF, D., “The EU’s Post-Lisbon Free Trade Agreements: Commercial Interests in a Changing Constitutional Context”, *European Law Journal*, vol. 20, 2014, p. 747, para quienes el reforzamiento de la dimensión normativa de la política comercial común de la UE puede generar una mayor politización y también posibles inconsistencias.

⁹⁷ Véase MATHIS, J. H., *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO: Article XXIV and the Internal Trade Requirement*, TMC Asser Press, La Haya, 2001.

⁹⁸ Véase MAVROIDIS, P. C., “Always Look at the Bright Side of Non-delivery: WTO and Preferential Trade Agreements, Yesterday and Today”, *World Trade Review*, vol. 10, 2011, p. 376.

⁹⁹ Véase HILAIRE, A. y YANG, Y., “The United States and the New Regionalism/Bilateralism”, *Journal of World Trade*, vol. 38, 2004, p. 603.

¹⁰⁰ Véase SEGURA SERRANO, A., “Los acuerdos comerciales regionales y bilaterales”, en HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M. y ROLDÁN BARBERO, J. (coords.), *Derecho internacional económico*, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 231.

consistente.¹⁰¹ No obstante, este resultado ha sido cuestionado recientemente desde un punto de vista empírico por la literatura económica, que sostiene que los ALC o los ACR no provocan un efecto de desviación de comercio y por tanto no actúan como sustitutos sino como complementos del libre comercio multilateral.¹⁰² Además, el trato preferencial acordado en los ALC se aplica a menudo sobre una base no discriminatoria y, por tanto, se puede multilateralizar.¹⁰³ Aun así, incluso si los ALC regionales o bilaterales y el libre comercio multilateral se pueden reforzar mutuamente, aquellos están produciendo todavía otro resultado preocupante, esto es, la introducción de nuevas disciplinas profundas en escenarios de grandes asimetrías de poder y, al mismo tiempo, la erosión de la OMC como foro central para el tratamiento de las cuestiones comerciales.¹⁰⁴ La propia UE es consciente de los riesgos que los ALC comportan para el funcionamiento del sistema comercial multilateral, en particular, con relación a los PVD y los operadores económicos privados.¹⁰⁵ Sin embargo, parece que la agenda de la UE precisamente busca cambiar el sistema multilateral al introducir una convergencia reguladora a través de la puerta de atrás,¹⁰⁶ socavando así de algún modo los esfuerzos que se puedan desarrollar en el plano global para negociar soluciones a las incompatibilidades reglamentadoras¹⁰⁷ y de este modo avanzar en la liberalización del comercio internacional.¹⁰⁸

En segundo lugar, hay que evaluar el CETA también con respecto a la agenda comercial establecida en la iniciativa Europa Global, que consiste en promover la apertura de mercados y el desarrollo de disciplinas profundas sobre las cuestiones “OMC-plus”, que afectan fundamentalmente a la regulación nacional de los Estados. El CETA es uno más dentro de la serie reciente de ALC celebrados por la UE que persigue realizar esta agenda comercial, y por lo tanto se basa exclusivamente en una racionalidad de tipo económico. La apertura del mercado canadiense a los intereses de la UE supone en términos comerciales un salto cualitativo con relación a otros ALC celebrados hasta la

¹⁰¹ Véase BHAGWATI, J., *The World Trading System at Risk*, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1991.

¹⁰² Véase BALDWIN, R., “21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules”, *WTO Staff Working Paper ERSD-2011-8*, p. 18.

¹⁰³ Véase BALDWIN, R., EVENETT, S. y LAW, P., “Beyond Tariffs: Multilateralizing Non-Tariff RTA Commitments”, en BALDWIN, R. y LAW, P. (eds.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, CUP, Cambridge, 2009, p. 79.

¹⁰⁴ Véase MAVROIDIS, P. C., “Dealing with PTAs in the WTO: Falling through the Cracks between ‘Judicialization’ and ‘Legalization’”, *World Trade Review*, vol. 14, 2015, p. 114.

¹⁰⁵ Véase EUROPEAN COMMISSION (n 36) p. 13.

¹⁰⁶ Véase EUROPEAN COMMISSION, “Contribution from the Commission to the February 2013 European Council Debate on Trade, Growth and Jobs”, p. 10, en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_151052.pdf.

¹⁰⁷ Véase MARTIN PRADA, G. y ROSSI, A., “The Regulatory Framework of Regional Trade Agreements”, in LIM, W. y TORRENT, R. (eds.), *Multilateral and Regional Frameworks for Globalization: WTO and Free Trade Agreements*, Korea Development Institute and Observatory of Globalization, University of Barcelona, 2002, p. 183.

¹⁰⁸ Véase HOEKMAN, B. M. y MAVROIDIS, P. C., “WTO ‘à la carte’ or ‘menu du jour’? Assessing the Case for More Plurilateral Agreements”, *European Journal of International Law*, vol. 26, 2015, p. 319, quienes se muestran a favor de fomentar el uso de Acuerdos Plurilaterales en el marco de la OMC como medio para avanzar en la liberalización comercial entre grupos de Estados sobre una base discriminatoria también (al igual que los ALC), pero con la posibilidad de una multilateralización como etapa final, lo que constituye una ventaja en comparación con los ALC.

fecha. En efecto, el CETA celebrado con Canadá es muy significativo, puesto que este país constituye la economía más desarrollada con la que la UE ha celebrado un ALC profundo y el objetivo declarado ha sido el de asegurar la igualdad de las condiciones de los operadores de la UE en Canadá en comparación con las disfrutadas por parte de los socios del NAFTA desde 1994.¹⁰⁹

No obstante, algunas proyecciones económicas auguran que será Canadá quien extraiga más ventaja de la celebración de este acuerdo comercial.¹¹⁰ Esto significa que debe haber también alguna explicación de tipo político en la motivación de la UE para concluir el CETA. En este sentido, el CETA es otro paso en el objetivo fijado desde hace mucho tiempo consistente en vincular el mayor número de Estados a un conjunto específico de estándares reguladores del tipo-UE. Estas reglas UE se basan en estándares internacionales negociados en foros plurilaterales y luego exportados hacia el exterior a través de ALC profundos.¹¹¹ El objetivo parece pues consistir en conseguir la mayor influencia posible en la próxima ronda de negociaciones comerciales multilaterales o, en caso de que la vía multilateral fracase, procurar una amplia diseminación de las reglas de la UE. Por tanto, el CETA en cierto modo se justifica sobre la base de la “carrera por el liderazgo entre EEUU y la UE para imponer un conjunto de reglas y estándares sobre el resto del mundo”.¹¹²

Esta desenfrenada carrera hacia la conclusión de nuevos ALC encuentra un punto de inflexión en el proyecto de acuerdo denominado Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP en sus siglas en inglés) que se está negociando entre EEUU y la UE. Es probable que este acuerdo mega-regional, cuya suerte definitiva no está escrita,¹¹³ pueda también explicarse en términos de competencia por el liderazgo mundial, aunque ahora se trataría de hacer frente desde una alianza comercial atlántica a la pujanza que proviene de la principal economía asiática, esto es, China. De materializarse, este nuevo ALC supondrá un antes y un después para el comercio internacional desde el punto de vista económico, y desde el punto de vista jurídico constituirá todo un desafío para el sistema comercial multilateral existente en la actualidad.

¹⁰⁹ Véase EUROPEAN COMMISSION (n 62) p. 18.

¹¹⁰ En efecto, el incremento esperado del PNB como consecuencia de la conclusión del CETA en el caso de Canadá será del 0,77% del PNB, mientras que en la UE será tan sólo del 0,08% del PNB, véase CANADA and EUROPEAN UNION (n 76) p. 55.

¹¹¹ Véase MELO ARAUJO (n 34) p. 283.

¹¹² Véase CATTANEO (n 43) pp. 36, 43.

¹¹³ Recientemente, el presidente del Parlamento Europeo, Martin Schulz, se manifestaba en las calles de Berlín en contra del TTIP, véase STOP TTIP, *Newsletter*, n° 10/2015, <http://www.newsletter-webversion.de/?c=0-avej-c7qgsa-wtu>.