




Ana Manero Salvador

Los tratados de libre
comercio de Estados Unidos
y de la Unión Europea

JIB
BOSCH EDITOR



No cabe duda de que las relaciones comerciales internacionales se encuentran sumidas en un proceso de cambio. De un marco multilateral claro y predecible, pasamos a un panorama jurídico complejo, dominado por la proliferación de los tratados de libre comercio, muchos de ellos bilaterales. Dos de los principales impulsores de estos acuerdos son Estados Unidos y la Unión Europea, aunque el enfoque y el alcance de sus políticas comerciales difieren. Esta situación es merecedora de un análisis sólido, serio y riguroso, cuestión que afronta esta obra.

Estamos, pues, ante un libro que analiza la problemática relación de estos tratados con el marco multilateral planteado en la Organización Mundial del Comercio, para a continuación centrarse en detalle en el contenido de los acuerdos, que abarcan desde ámbitos clásicos, como la liberalización del comercio de mercancías, a otros más novedosos, como la cooperación normativa o el difícil encaje de los mecanismos de solución de diferencias relativos a inversiones. Todo ello, sin dejar de lado los elementos más problemáticos de la actualidad comercial, como la deriva proteccionista de Estados Unidos, o los hitos jurisprudenciales que aclaran el alcance competencial de la Unión Europea en relación a la Política Comercial Común.



Ana Manero Salvador

Los tratados de
libre comercio de
Estados Unidos y
de la Unión Europea

Barcelona
2018



BOSCH EDITOR

Esta obra es fruto del Proyecto de Investigación del Plan Nacional I+D “Actores económicos internacionales y derechos humanos. Especial relevancia para España” (DER2014-55484-P) y de la Red de Excelencia “Nuevos desafíos del Derecho Internacional” (DER2015-69273-REDT)

© AGOSTO 2018 ANA MANERO SALVADOR

© AGOSTO 2018



Librería Bosch, S.L.

<http://www.jmboscheditor.com>

<http://www.libreriabosch.com>

E-mail: editorial@jmboscheditor.com

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

ISBN papel: 978-84-948990-3-4

ISBN digital: 978-84-948990-4-1

D.L.: B18839-2018

Diseño portada y maquetación: Cristina Payà (cspaya@sbeditorialdesign.com)

Printed in Spain – Impreso en España

Índice

ABREVIATURAS	13
PRÓLOGO	19
INTRODUCCIÓN	29
CAPÍTULO 1	
El regionalismo como un fenómeno imparable hasta la llegada de la administración Trump al poder	33
1. El regionalismo y el comercio de mercancías: el artículo XXIV del GATT de 1994	34
2. El regionalismo y el comercio de servicios: el artículo V del GATS	46
3. La cláusula de habilitación y el regionalismo entre países en desarrollo	48
4. El regionalismo y la Ronda de Doha.....	50
CAPÍTULO 2	
Los tratados de libre comercio celebrados por Estados Unidos.....	59

1.	Evolución de los tratados de libre comercio celebrados por Estados Unidos.....	60
1.1.	Acuerdos celebrados con aliados políticos	63
1.1.1.	El Acuerdo de libre comercio EEUU-Israel	64
1.1.2.	El Acuerdo de libre comercio EEUU-Jordania.....	67
1.1.3.	El Acuerdo de libre comercio EEUU-Singapur	71
1.1.4.	El Acuerdo de libre comercio EEUU-Marruecos	75
1.1.5.	El Acuerdo de libre comercio EEUU-Australia.....	78
1.1.6.	El Acuerdo de libre comercio EEUU-Bahréin.....	80
1.1.7.	El Acuerdo de libre comercio Estados Unidos-Omán	82
1.1.8.	El Acuerdo de libre comercio Estados Unidos-Corea del Sur.....	85
1.2.	Los acuerdos celebrados en el continente americano	89
1.2.1.	El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	90
1.2.2.	El Acuerdo de libre comercio EEUU-Chile	97
1.2.3.	El Acuerdo de Libre Comercio con Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA)	100
1.2.4.	El Acuerdo de libre comercio Estados Unidos-Colombia.....	102
1.2.5.	El Acuerdo de libre comercio Estados Unidos-Perú.....	105

1.2.6. El Acuerdo de libre comercio Estados Unidos-Panamá.....	106
2. Expectativas de futuro en las relaciones comerciales de Estados Unidos	110
2.1. De la apertura y la promoción de los acuerdos megarregionales de la administración Obama	110
2.2. ...al proteccionismo sin precedentes de la administración Trump	118
3. Características propias de la política comercial de Estados Unidos	125

CAPÍTULO 3

La política comercial de la Unión Europea	131
1. Evolución de la política comercial común de la Unión Europea: del artículo 113 TCE al Dictamen 2/15	131
2. La expansión geográfica de las relaciones comerciales de la UE.....	142
2.1. Las uniones aduaneras.....	144
2.2. Los acuerdos de libre comercio.....	147
2.2.1. La Asociación Europea de Libre Comercio y el Espacio Económico Europeo	147
2.2.2. Las relaciones con los países ACP	150
2.2.2.1. El marco de Lomé.....	150
2.2.2.2. La adaptación a las reglas multilaterales.....	158
1. África Central	168
2. África Occidental	172
3. África Oriental y Meridional	175

4. La Comunidad para el desarrollo del África Austral (SADC)	179
5. Caribe.....	182
6. Pacífico	188
2.2.2.3. Reflexión sobre las relaciones UE-ACP	191
2.2.3. La Política europea de Vecindad	200
2.2.3.1. La Asociación oriental.....	201
2.2.3.2. La Unión por el Mediterráneo	210
2.2.4. Las relaciones con los Balcanes occidentales	228
2.2.5. Las relaciones con América Latina	232
2.2.5.1. La asociación estratégica birregional	241
2.2.5.2. El comercio con América Latina....	250
2.2.6. Las relaciones con Asia	261
2.3. Los acuerdos megaregionales.....	271
3. El futuro de la PCC. Las implicaciones del Dictamen 2/15 y del asunto Achmea	282

CAPÍTULO 4

Las relaciones comerciales UE-EEUU: ¿de la alianza al enfrentamiento?	297
1. ¿Diferentes visiones comerciales?	298
2. Aproximación a las relaciones trasatlánticas en comercio e inversión	305
Reflexión final	323
Bibliografía	327

Prólogo

Hasta no hace mucho tiempo, los temas de comercio internacional raramente llegaban a los titulares de nuestros periódicos. Mientras que la negociación y eventual firma de tratados de libre comercio (TLCs) podía atraer el interés del público especializado, el resto de los mortales vivían ajenos a los avatares de las negociaciones comerciales. La Organización Mundial del Comercio (OMC), encargada de administrar las normas que rigen el comercio a nivel multilateral, raramente aparecía en los medios de comunicación. Cuestiones como la crisis financiera internacional, el precio del petróleo, la ajetreada cadencia de las bolsas, los informes del FMI o del Banco Mundial, los tipos de interés del Banco Central Europeo etc., solían ser las noticias económicas internacionales que se asomaban a nuestras pantallas.

Good news is no news. Es cierto que las cosas que van bien raramente llegan a los titulares. Este es precisamente el caso de la liberalización del comercio mundial llevada a cabo en las últimas décadas. Las consecuencias prácticas de dicha liberalización comercial conseguida por vía de los Acuerdos de la OMC con el obligado respeto a las normas básicas de no discriminación así como la mayor integración comercial alcanzada a través de la firma de TLCs a

nivel bilateral o regional, se hacen patentes en nuestro cotidiano. Sin los logros alcanzados en materia de liberalización comercial, el consumidor no podría encontrar la amplia oferta de productos extranjeros que vemos hoy día en nuestras tiendas. Lo mismo ocurre con las empresas españolas, muchas de las cuales han buscado una salida a la crisis financiera exportando a otros países sus productos y servicios. En fin, los resultados de la «silenciosa» liberalización comercial obtenida gracias al esfuerzo de negociadores comerciales a nivel multilateral, regional o bilateral se cuelan de forma discreta en nuestro cotidiano.

Junto a las ventajas para consumidores y empresas, la estabilidad del comercio internacional es de vital importancia para que los países puedan realizar su planificación económica con confianza. Las exportaciones de bienes y servicios representan el 28 por ciento del PIB mundial por lo que el comercio constituye un elemento de gran relevancia en la configuración de los planes y estrategias de comercio exterior para las economías, tanto grandes como pequeñas, desarrolladas y en desarrollo. Roberto Azevêdo¹, Director-General de la OMC, recuerda que el sistema multilateral de comercio encarnado en la OMC ha estado desempeñando durante muchos años con gran eficacia el trabajo para el que fue creado hasta el punto de que los países a veces dan por sentado la estabilidad y la previsibilidad del sistema de comercio en su planificación económica. Así advierte de que un fallo del sistema podría significar la vuelta a aranceles a los niveles previos al establecimiento del sistema multilateral de comercio

1 Implementing the global trade rules, Roberto Azevêdo, EastAsiaForum, Crawford School of Public Policy, Australian National University, 24 de junio de 2018.

lo que conllevaría una reducción de los flujos comerciales en un 60 por ciento con la consiguiente contracción de la economía mundial en un 2,4 por ciento. Una cifra mayor que la acontecida tras la crisis de 2008, la mayor crisis en los últimos 80 años. Se trata de un ejemplo extremo pero muestra cuán importante es el sistema de comercio multilateral.

Bad news is good news. Tras la sorpresa del Brexit y el cambio de gobierno en los Estados Unidos, el comercio internacional se ha convertido en *trending topic*, dominando los titulares mundialmente, y no precisamente por las buenas razones ... amenazas de guerras comerciales aparecen cotidianamente en nuestros telediarios; países tradicionalmente aliados y socios comerciales se enfrentan en una batalla al estilo de la Guerra de las Galaxias por ver quién impone más aranceles a las importaciones de quién; acusaciones sobre trato injusto llueven sobre nuestras cabezas mientras que la salida de la crisis financiera del 2008 que parecía una realidad corre el riesgo de diluirse como un espejismo ante la incertidumbre económica generada por las barreras comerciales impuestas o simplemente anunciadas. No vamos a calificar aquí quien sería Darth Vader, Yoda o Luke Skywalker, pero sin duda hay una perturbación en la galaxia.

La pugna entre las dos mayores potencias comerciales a nivel mundial, Estados Unidos y China, está desestabilizando el ecosistema internacional y poniendo en riesgo los logros de liberalización comercial. La decisión de los Estados Unidos de aumentar los aranceles no solo a las importaciones de China, su principal rival económico, sino también a aquellas provenientes de los otrora socios y aliados comerciales de los Estados Unidos (la Unión Europea, Canadá, Japón etc.) ha provocado la reacción de los demás países que ya han anunciado o incluso impuesto sendos aranceles contra las importaciones estadounidenses. Jeffrey Frieden (Harvard) y Joel Tra-

chtman (Tufts)² advierten que aunque la acción unilateral es a veces atractiva, especialmente para un país grande como los Estados Unidos, el unilateralismo tiene costos y, a menudo, induce represalias, como está ya ocurriendo. Los expertos describen la situación como de peligro real de una «guerra de cada uno contra todos», que podría reducir el bienestar de todo el planeta, incluido el de los Estados Unidos. El «ojo por ojo, diente por diente» parece haberse convertido en el nuevo *leitmotiv* del comercio internacional.

En palabras de Roberto Azevêdo³, el «aumento de las tensiones comerciales conlleva un gran impacto económico, socavando el período sostenido más fuerte de crecimiento del comercio desde la crisis financiera.» Dicho impacto económico acabará afectando a todos los países y especialmente, como advierte Mukhisa Kituyi⁴, Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), a los países más pobres del mundo. Una guerra comercial sería un duro golpe para la esperanza de duplicar la participación de los países menos desarrollados en las exportaciones mundiales para el 2020 como se acordó en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

2 U.S. Trade Policy: Going it Alone vs. Abiding by the World Trade Organization, Jeffrey Frieden y Joel Trachtman de la Universidad de Harvard y la Facultad de Derecho y Diplomacia Fletcher de la Universidad Tufts, 15 de junio de 2018, <http://econofact.org/u-s-trade-policy-going-it-alone-vs-abiding-by-the-world-trade-organization>.

3 Declaraciones de Roberto Azevêdo, 11 de junio de 2018 (https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/dgra_12jun18_s.htm)

4 The Costs of Trade War, 18 de junio de 2018, MUKHISA KITUYI, Project Syndicate.

La importancia del respeto a los compromisos adquiridos en materia de comercio internacional es globalmente reconocida. Recientemente, el G7 *menos* los Estados Unidos, que se apeó del mismo en el último minuto, emitió un comunicado en Charlevoix en el que tras señalar el compromiso compartido de los países con un «orden internacional basado en normas», enfatiza la importancia del comercio y de la inversión libre, justa y mutuamente beneficiosa como impulsores esenciales del crecimiento económico. Los miembros del G7 también volvieron a comprometerse con las conclusiones sobre el comercio a las que se llegó en la cumbre del G20 en Hamburgo en 2017, específicamente sobre el «papel crucial de un sistema de comercio internacional basado en reglas» y la necesidad de «seguir luchando contra el proteccionismo».

Es cierto que los Acuerdos de la OMC por los que se rige el comercio internacional tienen más de dos décadas y que, como explica Roberto Azevêdo⁵, «cualquiera estaría de acuerdo en que el sistema de comercio es imperfecto y que necesita una reforma». Sin embargo, ello no justifica el tirar por tierra los principios básicos del sistema multilateral del comercio que «tienen un gran valor» y constituyen «el pilar sobre el que se han construido muchas décadas de estabilidad, crecimiento y desarrollo». El camino es la mejora y el fortalecimiento del sistema y no una guerra comercial en la que nadie gana y todos pierden.

Ese es el camino elegido por la mayor parte de los Miembros de la OMC, incluida la Unión Europea. Precisamente la Comisión Euro-

5 Declaraciones de Roberto Azevêdo, 11 de junio de 2018 (https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/dgra_12jun18_s.htm)

pea⁶ alerta de que si no se pone remedio a la situación, el mundo volverá a un entorno comercial donde las reglas solo se aplican cuando sea conveniente y donde la ley del más fuerte reemplazará a las reglas como base para las relaciones comerciales.

Dos de los principales actores económicos en el panorama internacional, la Unión Europea y los Estados Unidos, hasta hace poco, firmes aliados comerciales, son los protagonistas de la presente obra. En particular, el fruto de sus esfuerzos por liderar la liberalización económica a través de la conclusión de numerosos tratados de libre comercio (TLCs). De ahí la relevancia de esta obra en la que se describen los distintos TLCs concluidos separadamente por la Unión Europea y los Estados Unidos. Esfuerzos que pueden verse desbaratados si los Estados Unidos prosiguen una política de distanciamiento con respecto a los tratados concluidos por administraciones anteriores. Como acertadamente señala esta obra, la llegada de una nueva administración a los Estados Unidos en enero de 2016 ha puesto entredicho grandes apuestas comerciales, como son el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión.

Mientras la proliferación de TLCs puede ser percibida como una forma de socavar las reglas básicas de no discriminación en los intercambios comerciales consagradas en los Acuerdos de la OMC, lo cierto es que las lecciones aprendidas de la experiencia de los últimos 20 años de funcionamiento de la OMC han permitido a sus Miembros negociar de forma más efectiva tanto el contenido como la estructura institucional de los TLCs con sus socios comerciales.

6 EU Warns the Global Trade War Is About to Get Worse, Nikos Chrysoloras and Richard Bravo, Bloomberg, 24 de junio de 2018.

En materia de contenido, por ejemplo, áreas en las que las negociaciones multilaterales no progresaban debido a la regla del consenso que impera en la OMC, han sido cubiertas bilateral o plurilateralmente por aquellos Miembros que quieren avanzar hacia una mayor liberalización del comercio. Un ejemplo significativo es el recientemente concluido Acuerdo Global y Progresivo para la Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés, o también conocido como TPP-11). El TPP-11, que incluye a Australia, Brunei, Canadá, Chile, Malasia, México, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam, establece mecanismos para eliminar aranceles sobre productos industriales y agrícolas en una zona con un intercambio comercial que supera los 3,84 billones de dólares.

En lo que respecta a la estructura institucional, un ejemplo importante de la influencia de la experiencia práctica de los Miembros en la OMC en el diseño institucional de los TLCs actuales es la resultante de su participación en el sistema de solución de diferencias de la OMC. En efecto, el éxito del sistema de solución de diferencias de la OMC ha llevado a sus Miembros a abandonar el sistema arbitral usualmente recogido en sus TLCs que no ha conseguido fidelizar a sus firmantes. Como apunta Edna Ramírez Robles (Guadalajara), a pesar de la proliferación de los TLCs, las diferencias comerciales entre países a nivel bilateral o plurilateral suelen a menudo recabar en la OMC y su sistema de solución de diferencias, en lugar de en el sistema negociado a tal fin por las partes del TLC en cuestión. Ello se explicaría por el prestigio del sistema de solución de diferencias de la OMC debido a la confianza que los Miembros depositan en el mismo.⁷

7 Repensando el Derecho Internacional Comercial y de Inversión (multilateral, plurilateral y bilateral), Edna Ramírez Robles, Universidad de Guadalajara,

Un claro ejemplo del prestigio del sistema de solución de diferencias es que el propio TPP-11 señale que, con respecto a cualquier disposición del Acuerdo sobre la OMC que ha sido en él incorporado, los grupos especiales de solución de diferencias bajo dicho tratado deberán tomar en consideración interpretaciones relevantes de informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación adoptados por el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

La confianza en el sistema de solución de diferencias de la OMC también se evidencia en el hecho de que las quejas de distintos gobiernos contra los aranceles impuestos o anunciados por los Estados Unidos sobre las importaciones de acero y aluminio ya han sido objeto de sendas solicitudes de consultas, el primer paso para un procedimiento de solución de diferencias ante la OMC. De hecho, los Estados Unidos, a pesar de sus críticas públicas al sistema, continúan a hacer uso del mismo y han presentado varias solicitudes de consultas últimamente contra China y la India.

Es no obstante cierto que la crisis de la relaciones comerciales internacionales también ha afectado el sistema de solución de diferencias de la OMC que corre peligro de sufrir una seria parálisis. Una de sus características principales, la posibilidad de apelación, ha sido puesta en entredicho por la oposición de los Estados Unidos a la elección de nuevos miembros del Órgano de Apelación de la OMC, la segunda y última instancia dentro del sistema de solución de diferencias de la OMC.

Como bien señala la autora de esta obra, «las relaciones comerciales internacional están cambiando, y este cambio se está consolidando.» El tiempo dirá en qué culminan dichos cambios.

Ante este panorama, solo queda desearles una interesante lectura y esperar que los acuerdos descritos en esta obra perduren en el tiempo y continúen a promover la liberalización económica y el bienestar de los pueblos.

María J. Pereyra

Consejera Superior
División de Asuntos Jurídicos
Organización Mundial del Comercio