

EL BILATERALISMO EN LAS RELACIONES COMERCIALES DE LA UNIÓN EUROPEA: UN ANÁLISIS DE LOS ACUERDOS DE NUEVA GENERACIÓN

DORINA C. SUCIU GAVRILOAIE¹
cs408@ual.es

Cómo citar/Citation

Suciu Gavriloaie, D. C. (2023).

El bilateralismo en las relaciones comerciales de la Unión Europea:
un análisis de los acuerdos de nueva generación.

Revista de Derecho Comunitario Europeo, 74, 227-269.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.74.07>

Resumen

La cooperación bilateral y regional se ha convertido en el instrumento predilecto para la regulación del comercio mundial del siglo XXI, en contraposición al foro multilateral de la Organización Mundial del Comercio (en adelante, OMC) y a las actitudes proteccionistas, cada vez más notorias, de grandes potencias económicas. A la vista de este cambio de paradigma, la presente contribución pretende ofrecer una visión de conjunto de los acuerdos de nueva generación en el contexto global de la política comercial de la Unión Europea (en lo sucesivo, UE). Así, tras una aproximación conceptual, se aborda la amplitud y heterogeneidad de su contenido normativo estándar y, en la segunda parte, se analiza el creciente predominio de la competitividad y la seguridad, como motor e inspiración en la transición hacia el bilateralismo comercial y las exigencias de reciprocidad y diferenciación, así como los principios de transparencia y democracia que, en los últimos años, han transformado el proceso de celebración de acuerdos comerciales en el seno de la UE.

Palabras clave

Acuerdos de libre comercio; política comercial común; liberalización competitiva; transparencia; democratización; autonomía estratégica abierta.

¹ Doctora en Derecho, Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Almería. Todas las referencias web se han consultado por última vez el 2 de febrero de 2023.

BILATERALISM IN EUROPEAN UNION'S TRADE RELATIONS: AN ANALYSIS OF NEW GENERATION AGREEMENTS

Abstract

Bilateral and regional cooperation has become the prime instrument for regulating world trade in the 21st century, as opposed to the multilateral forum of the World Trade Organisation (WTO) and the increasingly prominent protectionist attitudes of major economic powers. Considering the above, this contribution aims to facilitate the understanding of the new generation trade and investment agreements in the overall context of EU trade policy. We will start with an outline of the concept of new generation agreements and continue with an analysis of their regulatory heterogeneity, where we provide some considerations regarding EU's competence in the areas concerned. The study will conclude with a revision of the growing predominance of competitiveness, reciprocity, and differentiation, as both the drivers and inspiration in the restructuring of the EU's trade agenda, to further stress the relevance of transparency and democracy principles for the governance of the EU's external action.

Keywords

Free trade agreements; common commercial policy; competitive liberalization; transparency; democratization; open strategic autonomy.

LE BILATÉRALISME DANS LES RELATIONS COMMERCIALES DE L'UNION EUROPÉENNE: UNE ANALYSE DES ACCORDS DE NOUVELLE GÉNÉRATION

Résumé

La coopération bilatérale et régionale est devenue l'instrument privilégié pour la réglementation du commerce mondial au XXI^e siècle, par opposition au forum multilatéral de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La présente contribution porte sur l'étude du phénomène des accords de nouvelle génération, en tant qu'instrument au service de la politique commerciale contemporaine de l'UE. Celle-ci débute par un aperçu de la notion d'accords de nouvelle génération, puis se poursuit par une présentation de leur structure typique et de leur contenu normatif. L'étude se termine par une révision des principes régissant la conclusion d'accords de nouvelle génération à tous les stades, les intérêts de compétitivité et de sécurité stratégique, les principes de réciprocité et de différenciation qui conditionnent le contenu réglementaire d'un accord spécifique, ainsi que exigences de transparence et de démocratisation qui ont – au cours des années récentes – modifié le processus formel de conclusion d'accords commerciaux au sein de l'UE.

Mots clés

Accord de libre-échange; politique commerciale commune; libéralisation concurrentielle; transparence; démocratisation; autonomie stratégique ouverte.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. UN INSTRUMENTO CONVENCIONAL GLOBAL, PROFUNDO Y HETEROGÉNEO: 1. Las esferas normativas OMC *plus*. 2. Las esferas normativas OMC *extra*. 3. Las disposiciones de alcance general y transversal. III. LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTIVIDAD CONVENCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO COMERCIAL: 1. Los intereses de competitividad y seguridad. 2. Entre la reciprocidad y la diferenciación. 3. El principio de transparencia. 4. El principio de democratización. IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En los albores del nuevo milenio comenzó a percibirse la necesidad de reevaluar la estrategia comercial de la UE a raíz de la convergencia de diversos factores exógenos que llevaron a la Comisión a replantearse el privilegio que, por razones de principios, siempre había conferido al enfoque multilateral (Hahn y Van Der Loo, 2020: 1; Rigod, 2012: 277; Segura Serrano, 2015: 1 y 2016: 483). El primer catalizador en la transformación de la política comercial europea fue la rivalidad económica y la pugna por afianzar su poder económico y regulatorio en determinadas regiones del mundo. Las grandes potencias que se postulaban como principales competidoras de la UE, a saber, Estados Unidos o Japón, incluso economías emergentes como China o la India, habían optado por promover una liberalización competitiva, y se enfocaron en la conclusión de acuerdos de libre comercio regionales y bilaterales con socios estratégicos que los colocaba en una posición aventajada (Rigod, 2012: 288).

Naturalmente, la UE no podía permanecer al margen de este giro mundial hacia el bilateralismo², que, por otra parte, representaba una alternativa real y eficaz ante un sistema multilateral infructuoso (Segura Serrano, 2015: 7; Woolcock, 2014a: 720-721; 2014b: 392). Es por todos sabido que

² La celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Estados Unidos, Canadá y México, provocó el mismo efecto dominó que medio siglo atrás había originado el comienzo del proceso europeo de integración, Hoekman y Kostecki, 2009: 478).

la Ronda de negociaciones de Doha, cuyo comienzo se produjo en noviembre del año 2001, en un momento de especial incertidumbre en el orden mundial —tan solo dos meses después de los gravísimos atentados del 11S— representó el segundo intento en lanzar la llamada Ronda del Milenio (Hinojosa y Pérez, 2022:75-76). El primer intento se había producido en la Conferencia Ministerial de Seattle de 1999, sin demasiado éxito, debido a las presiones del movimiento antiglobalización³. Este difícil comienzo fue un augurio de lo que iba a suceder en los años venideros. Las diferencias sustanciales en los niveles de desarrollo de los Estados participantes tuvieron como resultado la aparición de dos bloques claramente enfrentados —los países de la OCDE, algunos de los cuales no consideraban que las negociaciones multilaterales fueran una prioridad, y los PVD, que en esta ocasión estaban participando de manera mucho más activa y mejor organizada en torno al G-20—⁴. Las preferencias de estos bloques, en términos de aranceles industriales, liberalización de servicios, derechos de propiedad intelectual, en muchos casos antagónicas por la naturaleza de sus realidades económicas y, en otros, simplemente formuladas con el objeto de bloquear las negociaciones, llevaron a la Ronda de Doha a un estado «comatoso» (Hinojosa y Fajardo, 2022: 205-235). Tanto así que la paralización prolongada de las negociaciones ocasionó el desgaste de la centralidad del sistema multilateral del comercio y la frustración de la agenda de negociación que la UE se había propuesto impulsar bajo los auspicios de la nueva ronda de negociaciones (Laursen y Roederer, 2017: 766; Rigod, 2012: 288)⁵.

Por último, el principal impulso en la transición hacia el bilateralismo fue la evolución de la propia naturaleza de los intercambios comerciales y la importancia que adquirieron en el comercio mundial del siglo XXI las redes internacionales de producción (RIP), también llamadas cadenas globales de valor. Estas se caracterizan por la creciente desagregación de las etapas de producción a través de las fronteras y combinan el «saber hacer» (*know-*

³ La conocida como «batalla de Seattle» tuvo por objeto la contestación de la legitimidad de las instituciones económicas internacionales y, aunque es cierto que la oposición hacia el libre comercio o el multilateralismo no formaba parte de la agenda, ni los postulados de este movimiento inevitablemente, las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC se vieron seriamente afectadas.

⁴ Díez Peralta destacó, con mucho acierto que «una de las notas que caracterizan esta ronda y que marca la diferencia con respecto a pasadas ediciones es la participación de estos países, mucho mejor organizados y más combativos que en el pasado» (2006: 42).

⁵ Comisión Europea, El planteamiento de la UE sobre la Ronda del Milenio de la OMC, COM (1999) 331 final, 8-7-1999.

how) de los países más ricos con la infraestructura y la mano de obra más barata de los países en vías de desarrollo (Martínez Serrano, 2020: 19; OMC, 2011: 111). Para que las RIP puedan operar de manera eficiente, particularmente en aquellos casos en los que existen diferencias significativas entre las normas de los países que participan en una determinada red, ya no es suficiente con el modelo regulatorio clásico de integración negativa, esto es, la supresión o reducción de aranceles y medidas de efecto equivalente, sino que es necesario promover un cambio en la normativa nacional, a través de la convergencia regulatoria. Ello hace precisa la transición hacia el modelo regulatorio de integración positiva (Baldwin, 2011; Hoekman y Nelson, 2018: 9).

Hallándose en esta coyuntura, la UE se vio forzada a ceder la centralidad del sistema multilateral en su estrategia comercial, aún sin abandonarlo por completo, y acomparar sus objetivos al ritmo de las tendencias mundiales. El punto de inflexión se produjo en el año 2006, cuando la Comisión Europea publicó la estrategia *Europa global*⁶, que puso fin a la *doctrina Lamy* y a la moratoria *de facto* en las negociaciones bilaterales y regionales⁷. La idea central, particularmente ambiciosa y estratégica, era impulsar una «nueva generación de acuerdos de libre comercio globales y profundos» que superan con creces los objetivos de los acuerdos de libre comercio tradicionales y buscan alcanzar, a menor escala, los niveles de apertura e integración que a nivel multilateral no encuentran las condiciones idóneas para producirse (Chauffour y Kleimann, 2013: 43-55).

El salto cualitativo hacia la creación de los acuerdos de comercio e inversión ambiciosos y equilibrados, que constituyen el objeto de este trabajo, se produjo en el año 2010, cuando la UE se sumó a la tendencia global y aunó en un mismo acuerdo las «dos caras del acceso al mercado», esto es, los dos subsistemas de derecho internacional que, en épocas anteriores, habían experimentado un desarrollo normativo en foros paralelos (Dimopoulos,

⁶ Comisión Europea, Una Europa Global: competir en el mundo, una contribución a la Estrategia de crecimiento y empleo de la UE, COM (2006) 567 final, 4-10-2006, en p. 9.

⁷ La UE tomó conciencia de «un mundo en transformación» en el que «las cadenas globales de suministro están cambiando a medida que las empresas subcontratan producción y servicios complejos a economías con menores costes», en el que «los componentes de un único producto pueden proceder de diferentes países, lo que sustituye el comercio tradicional de productos acabados». En definitiva, un mundo en el que «un número más grande que nunca de países están aprovechando las oportunidades de la globalización». *Ibid.*, en p. 3.

2011: 22; Weiss, 2008)⁸. En consecuencia, el acuerdo de nueva generación por excelencia es aquel que combina los beneficios, ventajas y oportunidades de un acuerdo comercial global y profundo con la seguridad y garantías que ofrece un acuerdo de promoción y protección recíproca de las inversiones⁹.

A la vista de estas consideraciones, la presente contribución aborda el estudio del fenómeno del bilateralismo en las relaciones de comercio e inversión de la UE, a través de la figura de los acuerdos de nueva generación. Se trata de un instrumento complejo, que ha traído consigo grandes cambios en la política comercial de la UE, no solo por la preferencia y permanencia del bilateralismo, sino por los desafíos constitucionales e incertidumbres jurídicas que emergen de su celebración. Así las cosas, este estudio comienza con una aproximación conceptual que deviene ineludible para entender las ramificaciones de este instrumento, frente a los acuerdos de libre comercio clásicos y, como aspecto más destacado de este instrumento jurídico, también se aborda la amplitud y heterogeneidad de su contenido normativo estándar.

La segunda parte de este trabajo se dedica a la revisión de los principios que presiden la celebración de los acuerdos de nueva generación en todas sus etapas, desde los intereses de competitividad y seguridad estratégica, como pieza central, en la aparición de un nuevo prototipo de socio comercial de la UE, así como la instauración de los principios de reciprocidad y diferenciación que se han convertido en la clave de bóveda de las relaciones exteriores de la UE. Ello nos permite poner de relieve el catálogo diverso de acuerdos de comercio e inversión, y el clima político que condicionó el desenlace satisfactorio, en algunos casos, como los acuerdos con Corea del Sur, Canadá, Japón, o el tándem regulatorio formado por un Acuerdo de libre comercio (ALC) y un Acuerdo de Protección de las Inversiones (API) con Singapur y Vietnam, a los que deben añadirse los proyectos de modernización de los acuerdos con un enfoque más clásico con el Mercosur, México o Chile; e infructuosos en otros, entre los que destacan las negociaciones del TTIP con Estados Unidos,

⁸ En un estudio de la OCDE se puso de manifiesto desde mediados de los años 90, el número de TBI enfocados en la promoción y protección recíproca de las inversiones ha ido en descenso, al tiempo que el número de acuerdos comerciales regionales que incorporan provisiones en materia de inversión se ha visto aumentar. Gáspár-Szilágyi y Usynin, analizaron más de ciento cincuenta acuerdos comerciales preferenciales celebrados por todo el mundo y se llegó a la conclusión que, desde la celebración del TLCAN, hay una tendencia creciente a incluir capítulos de inversión en los acuerdos comerciales preferenciales (2017: 267-304).

⁹ Comisión Europea, Hacia una política global europea en materia de inversión internacional, COM (2010) 343 final, 7-07-2010.

o los intentos interregionales como las negociaciones con la ASEAN¹⁰. Por último, también afloraron otras áreas de creciente interés para la sociedad contemporánea que abordamos brevemente al final de este trabajo, esto es, las reivindicaciones de transparencia y legitimidad democrática —reminiscentes de la batalla de Seattle— que influenciaron las reformas de índole procedimental.

El trabajo concluye con unas breves consideraciones sobre la relevancia de los acuerdos de nueva generación, como alternativa a un sistema multilateral erosionado, que frena el avance de la liberalización del comercio mundial, pero también frente a las conductas proteccionistas que ponen en peligro incluso los estándares de liberalización comercial ya alcanzados en el comercio mundial.

II. UN INSTRUMENTO CONVENCIONAL GLOBAL, PROFUNDO Y HETEROGÉNEO

A lo largo de los años, la UE ha tejido una vasta red de acuerdos comerciales, incluidos los acuerdos internacionales de distinta naturaleza que contienen, en parte, disciplinas comerciales, y no faltan en la doctrina los trabajos recientes que abordan esta materia (Blanc Altemir, 2020; Manero Salvador, 2018: 131-282). Pero el nuevo modelo regulatorio de las relaciones comerciales de la UE posee algunas características innovadoras que lo alejan de los instrumentos que tradicionalmente han servido a la política comercial de la UE.

Así, la propia noción de «acuerdo de libre comercio» en el sentido más clásico, se ve desbordada por el objetivo de promover un «nuevo modelo» de acuerdo global y profundo que procura, junto a los ámbitos estrictamente

¹⁰ Las referencias que se utilizan a lo largo de este trabajo corresponden a las versiones indicadas a continuación: Acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Corea, por otra (DO L 127, de 14 de mayo de 2011); Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) entre Canadá, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados miembros, por otra (DO L 11, de 14 de enero de 2017); Acuerdo entre la Unión Europea y Japón relativo a una asociación económica (DO L 330, de 27 de diciembre de 2018); Acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y la República de Singapur (DO L 294, de 14 de noviembre de 2019); Acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y la República Socialista de Vietnam (DO L 186, de 12 de junio de 2020). El acuerdo con México aún no se ha celebrado, por lo que únicamente contamos con el texto publicado con carácter divulgativo. Disponible en: <https://bit.ly/3kWr1e>.

comerciales, la regulación de cuestiones de interés indiscutible para la comunidad internacional en su conjunto que afectan de manera indirecta a la estabilidad y predictibilidad de los intercambios comerciales, tales como el desarrollo sostenible, la protección de los derechos humanos y los estándares medioambientales o la gobernanza empresarial. La mera enumeración de este dilatado conjunto de disciplinas denota que la expresión «acuerdo de libre comercio», en lo que al adjetivo «libre» se refiere, no es suficiente ni adecuada para describir con precisión la realidad de los acuerdos de nueva generación. En otras palabras, este modelo innovador, denominado en algunas ocasiones «del siglo XXI», rebasa con creces los objetivos meramente liberalizadores de los acuerdos comerciales tradicionales (Hoekman y Nelson, 2018: 9; Leblond y Viju, 2019: 1839).

Naturalmente, esta afirmación no niega ni discute el fundamento mercantilista de los acuerdos de libre comercio dado que estos buscan garantizar el acceso a los mercados de los países socios, en condiciones de igualdad de trato y no discriminación, de una amplia gama de productos, servicios y operaciones económicas y comerciales. Lo fue en el marco de la liberalización multilateral en el marco de la OMC y lo es ahora en el contexto de los acuerdos bilaterales, que garantizan un acceso al mercado «mejorado» (Hoekman y Kostecki, 2009: 479; Segura Serrano, 2015: 2)¹¹. Pero también es cierto que el prototipo ideal de acuerdo de nueva generación es mucho más complejo y ambicioso, en la medida en que aborda disciplinas que no son exclusivamente económicas y aspira a exportar a los países terceros los valores y estándares de protección europeos (Fernández Rozas, 2019: 18). Los objetivos de justicia social que acompañan al crecimiento económico exigen, por lo tanto, la regulación de cuestiones como el respeto de los derechos humanos, unas estrictas normas medioambientales y laborales, y la protección de la salud y la seguridad¹².

¹¹ No en vano se ha puesto en valor su utilidad, junto con las medidas diplomáticas y la solución de diferencias en la OMC, en el marco de la estrategia de acceso a los mercados en los informes anuales de la Comisión sobre los obstáculos al comercio y a la inversión: «En Corea del Sur se observa una tendencia particularmente positiva: en ese país solo se registró un nuevo obstáculo en 2016, al tiempo que se eliminaban cinco en ese año. Esto pone de relieve que la estructura de aplicación del acuerdo de libre comercio ofrece un vehículo eficaz para abordar los obstáculos al comercio». Comisión Europea, Informe sobre los obstáculos al comercio y la inversión de 1 de enero de 2016 - 31 de diciembre de 2016, COM (2017) 338 final, 23-06-2017, en p. 25.

¹² COM (2015) 0497 final, en p. 20.

Por ello, es reseñable que, para representar de manera rigurosa el nuevo modelo de acuerdo comercial de la UE, se deben añadir adjetivos como global, profundo o comprensivo, que intentan reflejar este valor añadido, sin desvirtuar una gran parte del alcance y contenido liberalizador de los acuerdos. En el ámbito más general del comercio internacional, hace ya más de dos décadas que se acuñó la expresión «integración profunda» en oposición a «integración superficial» o «poco profunda» —*deep vs. shallow integration* en la doctrina extranjera— (Pelkmans, 2017: 782). Esta terminología hace referencia a las medidas de liberalización que se prevén en los acuerdos de naturaleza comercial, distinguiendo, particularmente, si se trata de medidas destinadas a la eliminación de obstáculos en fronteras, o si, por el contrario, son medidas que abordan obstáculos dentro de las fronteras. De una parte, tendríamos los acuerdos comerciales superficiales o poco profundos, definidos como aquellos que incorporan medidas destinadas a regular la eliminación de los obstáculos en frontera y, de otra parte, los acuerdos comerciales profundos, que abarcan disciplinas que van destinadas a promover un cambio en las diferentes políticas regulatorias nacionales y abordan obstáculos al comercio dentro de las fronteras (Young, 2017).

Así las cosas, desde una perspectiva temporal, la fecha de difusión de la estrategia *Europa global* nos permite identificar los acuerdos de nueva generación como los negociados por la UE con posterioridad al año 2006¹³, pero su alcance, significado y funcionalidad está lejos de ser definido solo por el criterio temporal. Más bien, se trata de un instrumento moderno, que se define en atención a su heterogeneidad normativa. De hecho, en alguna ocasión, se ha hecho referencia a los acuerdos comerciales de nueva generación como «equilibrados» o «balanceados» para consignar esta característica tan singular, pues ofrecen respuesta a toda una amalgama de intereses comerciales, sociales y estratégicos, que pueden considerarse «aspectos pertinentes o incluso indispensables»¹⁴.

En términos comparativos, los acuerdos de la UE presentan una estructura estándar, común, en lo esencial, a los acuerdos comerciales preferenciales que se celebran por todo el globo. A fin de sistematizar esta estructura y facilitar el estudio de lo que se ha venido a llamar tercera oleada del regionalismo, en la doctrina, se ha conformado un primer grupo de disciplinas normativas que, formando parte del mandato de la OMC, se contemplan en los acuerdos

¹³ Comisión Europea, Informe anual sobre la aplicación del Acuerdo de Libre Comercio UE-Corea, COM (2016) 268 final, 30-06-2017, en p. 7.

¹⁴ Dictamen 2/15 (Acuerdo de Libre Comercio con Singapur) de 16 de mayo de 2017, EU:C:2017:376, apdo. 140.

comerciales globales y profundos, de manera que se asumen compromisos más precisos y de mayor alcance que en el ámbito multilateral. Para nombrar esta categoría se utiliza la expresión OMC *plus*, en contraposición a la expresión OMC *extra*, que se emplea para identificar la segunda categoría, formada por aquellas disciplinas que, al menos de momento, no se han podido abordar en las negociaciones multilaterales (Hoekman y Nelson, 2018: 11; Horn, Mavroidis y Sapir, 2009; López-Jurado, 2011: 472; OMC, 2011: 128-163).

Antes de abordar el contenido regulador de los acuerdos de comercio e inversión de la UE, como cuestiones previas, conviene incidir en los aspectos comunes a ambas categorías normativas, así como señalar la principal diferencia en su tratamiento jurídico, en la medida en que dificulta enormemente la ejecución y exigencia de cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de los países socios.

Entre los aspectos comunes destaca el uso de una técnica regulatoria análoga, pues se incorporan por referencia los compromisos previamente adquiridos por las partes en otros foros internacionales, para precisar después los compromisos que exceden del objeto de las normas citadas. Por ello, es habitual encontrar al comienzo de los capítulos respectivos una reafirmación general de las obligaciones que competen a las partes en virtud de los acuerdos de la OMC, en el caso de las esferas normativas OMC *plus*, o cualquier otro acuerdo internacional suscrito por las partes cuando se trata de esferas OMC *extra*. Sirva como botón de muestra la incorporación por referencia del Acuerdo sobre el cambio climático de París, que se incluyó por primera vez en el ALC UE-Japón y, posteriormente, en el ALC UE-Vietnam (Suciu, 2019: 125).

Más significativa es, en cambio, la principal diferencia que reside en el distinto grado de ejecutoriedad legal de los compromisos. Mientras que las esferas normativas clasificadas OMC *plus*, con carácter general, están sujetas al sistema de solución de diferencias entre Estados previsto por los acuerdos¹⁵,

¹⁵ La excepción a esta regla general la constituyen las medidas de salvaguardia, *antidumping* y compensatorias, que son sistemáticamente excluidas del sistema de solución de diferencias, aunque no son las únicas materias excluidas. Ver, por ejemplo, los art. 3.7, apdo. 5 y 3.15 del ALC UE-Corea del Sur, los art. 5.9 y 5.11 del ALC UE-Japón, los art. 3.5 y 3.8 del ALC UE-Singapur y, con la misma numeración, del ALC UE-Vietnam. En la misma línea el art. 3.7 del CETA establece que el capítulo relativo a las soluciones comerciales no estará sujeto al sistema de solución de diferencias, a los que el art. 7.9 del CETA añade los procesos de consultas sobre subvenciones y ayudas públicas en sectores distintos de la agricultura y la pesca y las consultas sobre subvenciones a mercancías agrícolas y productos de la pesca. Por otro lado, ALC UE-Corea del Sur, excluye del sistema de solución de diferencias el capítulo dedicado a medidas sanitarias

la mayoría de las disciplinas OMC *extra* no son legalmente exigibles, en tanto que son expresamente excluidas del ámbito de aplicación de dichos sistemas (Horn, Mavroidis y Sapir, 2009: 25). Sin duda alguna, esta es una de las grandes críticas a las que se enfrentan los acuerdos comerciales de nueva generación, en la medida en que se corre el peligro de vaciar de contenido estos compromisos que, de por sí, en algunos casos, son expresados en términos muy vagos, sin establecerse plazos concretos para su cumplimiento y sin sanción prevista en el hipotético caso de incumplimiento. Este es el caso de la sección dedicada a la gobernanza empresarial en el ALC UE-Japón¹⁶, y a la política de la competencia en el ALC UE-Corea del Sur, en el CETA y en el ALC UE-Japón que se excluyen del mecanismo general de solución de diferencias¹⁷. No obstante, conviene precisar esta afirmación, pues conforme se han ido publicando los acuerdos de la UE, se han podido observar distintos grados de formalización de la solución de diferencias *ad hoc* que se incorpora a estas disciplinas.

Entre las soluciones *ad hoc*, el mecanismo de consultas intergubernamentales previsto en materia de comercio y desarrollo sostenible es el que presenta un mayor grado de formalización¹⁸, pues permite a cada una de las partes solicitar consultas con la otra parte y, además, a diferencia de otros mecanismos *ad hoc*¹⁹, de no alcanzar una resolución mutuamente satisfactoria, una vez transcurrido el plazo establecido, contempla la posibilidad de solicitar que un Grupo de Expertos se reúna para examinar la cuestión y decida sobre la controversia. De hecho, en el año 2018, por primera vez en la

y fitosanitarias y el art. 6.14 tiene el mismo efecto con respecto a algunos aspectos relacionados con la asistencia mutua en materia de aduanas. Igualmente, el art. 6.16 del ALC UE-Japón excluye del sistema de solución de diferencias, algunos aspectos relacionados con las medidas sanitarias y fitosanitarias. Los acuerdos, además, pueden prever otras exclusiones. En el caso del CETA, se excluyen del sistema de solución de diferencias los procesos de consultas sobre subvenciones y ayuda públicas en sectores distintos de la agricultura y la pesca y sobre subvenciones a mercancías agrícolas y productos de la pesca.

¹⁶ Art. 15.7 del ALC UE-Japón.

¹⁷ Art. 11.8 del ALC UE-Corea del Sur; art. 17.4 del CETA; art. 11.9 del ALC UE-Japón; y art. 9 del capítulo dedicado a la competencia en el ALC UE-México.

¹⁸ Art. 13.14 a 13.16 del ALC UE-Corea del Sur; art. 12.16 y 12.17 del ALC UE-Singapur; art. 13.16 y 13.17 del ALC UE-Vietnam; y art. 16.7 a 16.18 del ALC UE-Japón. En el CETA, este capítulo se escinde en dos capítulos separados, comercio y trabajo y comercio y medioambiente, pero se prevén mecanismos de características similares. Art. 23.9 a 23.11 y 24.14 a 24.16 del CETA.

¹⁹ Art. 11.7 del ALC UE-Corea del Sur y art. 7 del capítulo dedicado a la competencia en el ALC UE-México.

breve historia de los acuerdos de nueva generación, la UE recurrió a uno de estos mecanismos para exigir a Corea del Sur el cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de protección de los derechos de los trabajadores. La experiencia piloto puso de relieve que la imprecisión de los términos empleados y la ausencia de compromisos fiscalizables hace muy difícil declarar que una de las partes incurrió en un incumplimiento del acuerdo.

Si a ello añadimos el carácter recomendatorio de las resoluciones del Panel²⁰, no podemos sino señalar la dudosa eficacia de estos mecanismos *ad hoc*. En este caso, Corea del Sur modificó su legislación y ratificó los Convenios de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, y sobre el trabajo forzoso²¹. Sin embargo, en ausencia de cumplimiento voluntario no habría un mecanismo al que recurrir para exigir la observancia de las recomendaciones del Panel. A fin de mejorar estos instrumentos, es imprescindible que se contemplen disposiciones más precisas y que el informe de los paneles pueda convertirse en uno de obligado cumplimiento o, por ejemplo, como el Parlamento Europeo (PE, en lo sucesivo) ha defendido en muchas ocasiones, que se valore la posibilidad de imponer sanciones económicas o multas.

Por lo pronto, en la revisión más reciente de la política comercial europea, de febrero de 2021, el refuerzo de la atención de la UE en la aplicación y el cumplimiento de los acuerdos comerciales se erige en uno de los seis ámbitos que, a juicio de la Comisión, «resultan fundamentales para lograr los objetivos de la UE a medio plazo»²². Un objetivo que se ha visto reformado, desde

²⁰ Art. 13.14 del ALC UE-Corea del Sur, apdo. 2. El acuerdo dispone que: «Las Partes harán todo lo posible para tener en cuenta el asesoramiento o las recomendaciones del Grupo de Expertos en la implementación del presente capítulo». Aunque hay una supervisión del cumplimiento de las recomendaciones por parte del Comité de Comercio y Desarrollo sostenible, el incumplimiento de estas no produce consecuencias como, por ejemplo, la suspensión de la aplicación del acuerdo de manera similar a como sucede con las cláusulas de derechos humanos en otros acuerdos de la UE.

²¹ Los Convenios entrarán en vigor para Corea el día 20 de abril de 2022. En las Actas conjuntas del Séptimo Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible del ALC UE-Corea del Sur, consta que Corea explicó que las reformas realizadas hasta la fecha garantizaban el cumplimiento de las disposiciones del ALC, tal como había sido interpretado por el Grupo Especial. En cuanto al Convenio fundamental Núm. 105 de la OIT sobre la abolición del trabajo forzoso, también indicó que comenzaría un proyecto de investigación para determinar qué era necesario modificar en el marco jurídico actual a fin de evitar el incumplimiento de este Convenio.

²² Comisión Europea, Revisión de la política comercial - Una política comercial abierta, sostenible y firme, COM (2021) 66 final, 18-02-2021; Resolución del Parlamento

una perspectiva formal, con la creación del cargo de alto responsable de la aplicación de la política comercial, que será desempeñada por el director general adjunto de la Dirección General de Comercio²³.

1. LAS ESFERAS NORMATIVAS OMC PLUS

Las esferas normativas OMC *plus* conforman la parte de los acuerdos comerciales de nueva generación que más se acerca al contenido tradicional de los acuerdos de libre comercio. Como tal, predomina el objetivo liberalizador del comercio y se dirigen, en gran medida, a garantizar el acceso al mercado de la manera menos onerosa posible. Se trata de una categoría cerrada pues se circunscribe, al menos de momento, al comercio de mercancías, el comercio de servicios, los aspectos comerciales de los derechos de propiedad intelectual, la contratación pública y la liberalización de las inversiones (Horn, Mavroidis y Sapir, 2009: 16). Esta lista *numerus clausus* coincide parcialmente con la lista de ámbitos materiales recogida en el art. 207, apdo. 1 del Tratado de Funcionamiento de la UE (en adelante, TFUE), apdo. 1, interpretado por el TJUE en el dictamen 2/15 sobre el Acuerdo de libre comercio entre la UE y Singapur. Como es bien sabido, aun cuando los efectos jurídicos del dictamen se limitan al objeto de dicho procedimiento (Iruretagoiena Agirrezabalaga, 2017: 2), la interpretación de las disposiciones de los Tratados que ofrece el TJUE se debe hacer extensiva a todos los actos de la Unión que encuentren fundamento en dichas disposiciones, *por ende*, se aplica a todos los acuerdos de nueva generación.

Como cabía esperar, dado el alto nivel de litigiosidad en el ámbito de las relaciones exteriores de la Unión en la época postLisboa, que es bien conocido por la doctrina, la ambición con la que la Comisión planteó los acuerdos de nueva generación no fue bien recibida por los Estados miembros. Hasta veinticinco de los entonces veintiocho Estados miembros de la Unión presentaron observaciones al TJUE desafiando la competencia de la UE para la celebración de estos acuerdos (Cremona, 2018: 234-235)²⁴. Sin ánimo

Europeo, de 26 de noviembre de 2020, sobre la revisión de la política comercial de la UE (2020/2761(RSP)), (DO C 425, de 20 de octubre de 2021).

²³ Entre sus funciones destacan la de reforzar la implementación de los acuerdos comerciales de la UE, garantizar que los países socios cumplen los compromisos que han asumido y coordinar la solución de diferencias entre la EU y sus socios en el marco multilateral de la OMC, pero también en el contexto de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales. Un esquema de las funciones que se encomiendan al alto responsable se puede ver en: <https://bit.ly/3F9Kxrr>.

²⁴ Únicamente Estonia, Croacia y Suecia no presentaron observación alguna.

de comentar *in extenso* este pronunciamiento, pues no faltan en la doctrina española los trabajos que lo abordan (Díez-Hochleitner, 2017; Iruretagoiena Agirrezabalaga, 2017), conviene recordar que los Estados miembros cuestionaron, una vez más y con argumentos poco sólidos, el carácter dinámico y abierto de la política comercial de la UE²⁵, que parecía haberse superado con las reformas más recientes de los Tratados de la Unión y la jurisprudencia del TJUE *post* dictamen 1/94.

En este sentido, es ampliamente aceptado que una interpretación restrictiva de la noción de política comercial común pondría en peligro la postura negociadora de la UE en los distintos foros, y «condenaría [a esta política] a perder gradualmente toda importancia»²⁶. Por ello se ha de mantener abierta, flexible y preparada para responder a los desafíos, cada vez más diversos que plantea la sociedad y el comercio internacional. En las conclusiones presentadas el 21 de diciembre de 2016 en el contexto del dictamen 2/15, la AG Sharpston afirmó que no resulta particularmente útil debatir si la política comercial común es o no «dinámica» en el sentido dictamen 1/75²⁷, sino que habría que garantizar que el art. 207 TFUE se interprete en el sentido que respete el tenor de la disposición, al tiempo que garantice que la UE pueda llevar a cabo una política comercial común efectiva en un entorno internacional cambiante: «dado que las prácticas, pautas y tendencias comerciales evolucionan con el paso del tiempo, la materia objeto del comercio internacional no puede tener una definición abstracta ni identificarse de manera estática o rígida»²⁸. Es preciso, por lo tanto, «garantizar la efectividad de la política comercial de la UE»²⁹.

²⁵ Recordemos que el TJUE había concluido que la política comercial común debía entenderse como una política dinámica, capaz de adaptarse a la evolución del comercio mundial. Se trata de jurisprudencia asentada, no solo emanante de pronunciamientos históricos, como el dictamen 1/75 y 1/78, sino de otros pronunciamientos más recientes, como el asunto *Werner* o el asunto *Leifer*, donde el Tribunal expresamente declara: «La ejecución de tal política comercial común exige que este concepto no sea interpretado de forma restrictiva, con el fin de evitar perturbaciones de los intercambios intracomunitarios debidas a las disparidades que, en tal caso, subsistirían en determinados sectores de las relaciones económicas con terceros países». Sentencias de 17 de octubre de 1995, *Werner*, C-70/94, EU:C:1995:328, apdo. 9; de 17 de octubre de 1995, *Leifer*, C-83/94, EU:C:1995:329, apdo. 9.

²⁶ Conclusiones del AG Nils Wahl de 8 de septiembre de 2016, dictamen 3/15, EU:C:2016:657, punto 43.

²⁷ Conclusiones de la AG Eleanor Sharpston de 21 de diciembre de 2016, dictamen 2/15, EU:C:2016:992, punto 99.

²⁸ *Ibid.*, punto 100.

²⁹ *Ibid.*, punto 101.

Para garantizar esta efectividad, el TJUE elaboró un criterio interpretativo que permite que una disciplina normativa quede enmarcada en la política comercial común si presenta un vínculo esencial con el comercio (Cremona, 2018: 234-235)³⁰. La presencia de este vínculo se verifica con el cumplimiento de dos condiciones, por un lado, una determinada disposición o ámbito normativo debe dirigirse a promover, facilitar o regular el comercio y, por otro lado, debe producir efectos directos e inmediatos en dicho comercio (Díez-Hochleitner, 2017: 407). Desde luego, el recurso a este criterio presenta ventajas indiscutibles, pues permite al Tribunal alejarse de una definición cerrada del concepto de política comercial que, por otra parte, correría el peligro de convertirse rápidamente en obsoleta, y da lugar a un análisis individual de cada uno de los ámbitos materiales de regulación pertinentes. Al tratarse de ámbitos materiales previamente analizados por el TJUE, no se encontraron mayores dificultades para concluir que las precitadas materias OMC *plus* son competencia exclusiva de la UE³¹.

Ahora bien, este análisis individualizado dificulta ofrecer una respuesta predecible a las preguntas más complejas relacionadas con los límites de la competencia en materia de política comercial común (Cremona, 2020: 49), o, como veremos más adelante, aplicar este criterio interpretativo a áreas sobre las que el TJUE no se ha pronunciado aún. Esta dificultad, además, se ve acuciada por el carácter sucinto de la motivación del Tribunal en algunos pasajes de sus pronunciamientos (Díez-Hochleitner, 2017: 409), en la medida

³⁰ Este fue el criterio empleado por el Tribunal en el dictamen 2/15 y en sendos pronunciamientos anteriores como, por ejemplo, el asunto Daiichi Sankyo, o el dictamen 3/15 relativo al Acuerdo de Marrakech sobre el acceso a las obras publicadas, donde afirmó: «un acto de la Unión forma parte de la política comercial común cuando tenga como objeto específico el comercio internacional, en la medida en que esté dirigido, en lo esencial, a promover, facilitar o regular dicho comercio y produzca efectos directos e inmediatos en este». Dictamen 2/15, apdo. 36; y las sentencias de 18 de julio de 2013, *Daiichi Sankyo y Sanofi-Aventis Deutschland*, C-414/11, EU:C:2013:520, apdo. 51; de 22 de octubre de 2013, *Comisión/Consejo*, C-137/12, EU:C:2013:675, apdos. 57 y 58; dictamen 3/15 (Tratado de Marrakech sobre el acceso a las obras publicadas) de 14 de febrero de 2017, EU:C:2017:114, apdo. 61; y sentencia de 25 de octubre de 2017, *Comisión/Parlamento*, C-389/15, EU:C:2017:798, apdo. 49. En este caso el Tribunal construye el criterio de interpretación sobre lo que es ya jurisprudencia asentada, que se puede rastrear hasta el mismo dictamen 1/94 (Acuerdos anexos al Acuerdo de la OMC) de 15 de noviembre de 1994, EU:C:1994:384.

³¹ Dictámenes 1/94; 1/08 (Acuerdos por los que se modifican listas de compromisos específicos en el marco del AGCS) de 30 de noviembre de 2009, EU:C:2009:739, apdos. 4, 118-119; sentencia *Daiichi Sankyo*, apdo. 48.

en que se limita a reflejar de manera sumaria su jurisprudencia anterior y a afirmar, sin mayor argumentación, que los ámbitos materiales correspondientes cumplen con el criterio exigido.

2. LAS ESFERAS NORMATIVAS OMC EXTRA

La categoría OMC *extra* es más amplia y abierta, conforma el sector más innovador de los acuerdos de nueva generación y se orienta, en mayor medida, a una integración normativa profunda. El objetivo es estandarizar la regulación en diversas áreas de las relaciones de comercio e inversión. Por ello, la lista de esferas normativas OMC *extra* es de *numerus apertus*. Podría incluso decirse que funciona como cajón de sastre y definirse de manera negativa, de tal manera que serían OMC *extra* todas aquellas esferas normativas que no son OMC *plus*.

En cuanto a los ámbitos sustantivos de regulación, estos son muy variados. En concreto, en los acuerdos de comercio e inversión de nueva generación de la UE aparecen como materias OMC *extra*: la protección de las inversiones³², las disposiciones que regulan la competencia y protección de los consumidores, la protección de datos, la protección y mejora de la situación de las pequeñas y medianas empresas y, en general, aquellos capítulos que, *a priori*, parecerían no responder a objetivos comerciales, como es el caso de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, derechos humanos y medioambiente, la lucha contra la corrupción y la promoción la buena gobernanza política y empresarial, o la protección y mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, etc. Si bien la política comercial común se instrumentalizó en numerosas ocasiones para alcanzar objetivos que no respondían a necesidades económicas (Cremona, 2020: 64-68), con ocasión de la celebración de los acuerdos de comercio e inversión globales y profundos la diversidad de objetivos a los que responde la política comercial común es todavía más evidente.

Desde un prisma estrictamente jurídico, el ensanchamiento cuantitativo y cualitativo de las materias reguladas por los acuerdos comerciales de la UE,

³² Este es un ámbito normativo que aparece en el contexto de la OMC, lo que bien podría justificar su adscripción exclusiva a la primera categoría. No obstante, en el marco de la OMC, el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC), solo se aplica a ciertas medidas que afectan al comercio de mercancías, sin regular, como bien indican Horn *et al.*, los temas que tradicionalmente encontramos en un acuerdo de promoción y protección recíproca de las inversiones. De ahí que se haya optado por incluir este ámbito en la categoría OMC *extra* (2009: 52-53).

se ha visto facilitada por el Tratado de Lisboa (Kleimann, 2011: 10; Niemann, 2012: 221; Pollet-Fort, 2010: 14; Woolcock, 2010: 9). Por una parte, como consecuencia de la ampliación del ámbito material de aplicación de la política comercial común a las inversiones extranjeras directas (art. 207 TFUE, apdo. 1), y, por otra, como resultado de la vinculación de esta política a los objetivos y principios de la acción exterior de la UE (Cepillo Galvín, 2008; Vedder, 2013: 116-127)³³. Con ocasión del dictamen 2/15, el TJUE se pronunció sobre la competencia de la UE para concluir acuerdos internacionales en estas materias, y, salvo para los compromisos en materia de inversiones extranjeras distintas de las directas y los que instauran un mecanismo de solución de diferencias entre inversores y Estados —que son de naturaleza compartida entre la UE y los Estados miembros—³⁴, concluyó que se trata de esferas de competencia exclusiva de la UE³⁵. En concreto, el pronunciamiento abarca los capítulos en materia de promoción y protección de las inversiones extranjeras directas, desarrollo sostenible —la protección social de los trabajadores y la protección del medio ambiente—³⁶, competencia³⁷, y energías renovables³⁸.

Otros compromisos sobre los que el TJUE no se ha pronunciado aún, pero que pueden ser competencia exclusiva de la Unión son la gobernanza empresarial y el régimen de las pequeñas y medianas empresas. Ambas disciplinas se incorporaron al ALC UE-Japón³⁹. Uno de los argumentos que permitirían sostener la exclusividad de la competencia se puede deducir de la forma de celebración del ALC UE-Japón. Como es bien sabido, este Acuerdo se celebró únicamente entre la UE y el país socio, sin contar con la participación de los Estados miembros. Aun tratándose de una competencia compartida, la UE podría celebrar acuerdos en solitario sobre dicha materia, lo que bien podría justificar que estos ámbitos normativos sean competencia compartida con los Estados miembros. Sin embargo, esta aclaración fue posterior a la celebración del ALC UE-Japón y, aunque coincide con la

³³ Concretamente, el art. 207 TFUE, apdo. 1 *in fine*, establece que la política comercial común «se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión». Estos, que son de carácter transversal y heterogéneo, se contemplan en el art. 21 TUE, apdos. 1 y 2.

³⁴ Dictamen 2/15, apdos. 238, 243 y 293.

³⁵ *Ibid.*, apdo. 249.

³⁶ *Ibid.*, apdo. 147. El Tribunal deduce esta conclusión de la convergencia de los fundamentos jurídicos previamente mencionados, a saber, art. 9, 11, 205 y 207 TFUE y art. 3 y 21 TUE.

³⁷ *Ibid.*, apdos. 134-135.

³⁸ *Ibid.*, apdo. 74.

³⁹ Capítulos 15 y 20 ALC UE-Japón, respectivamente.

postura de la doctrina mayoritaria (Castillo de la Torre, 2019)⁴⁰, no coincide necesariamente con la postura de los Estados miembros. Estos no habrían aceptado que la UE ejerciera en solitario competencias compartidas, sin demandar un mayor debate sobre la cuestión, lo que habría estado en plena consonancia con la actitud combativa que han adoptado en los últimos años.

A mi juicio, ambas esferas normativas presentan las características necesarias para superar con éxito la prueba de vinculación efectiva con el comercio, pues se dirigen a regular el comercio entre la UE y Japón y producen efectos directos e inmediatos sobre el mismo. De manera muy similar a las disposiciones en materia de desarrollo sostenible, los compromisos relativos a la gobernanza empresarial pretenden garantizar que el comercio entre las partes se realice dentro del respeto de unos estándares mínimos, de manera que se pueda generar un campo de juego equilibrado y prevenir, además, que la reducción de estos estándares pueda convertirse en una suerte de *dumping*. El principal efecto que tienen sobre el comercio es el hecho de que generan un clima de confianza, transparencia e integridad para la inversión. Lo mismo sucede con las disposiciones referentes al régimen de las pequeñas y medianas empresas. El objetivo primordial es asegurar el acceso al mercado y a las relaciones comerciales a las pequeñas y medianas empresas, a través de la facilitación de información a medida. A la vista de cuanto antecede, podría decirse que hay argumentos sólidos para considerar que estos ámbitos normativos, esto es, la gobernanza empresarial y el régimen de las pymes, son áreas en las que la UE dispone de competencia exclusiva.

3. LAS DISPOSICIONES DE ALCANCE TRANSVERSAL

Naturalmente, hay algunos capítulos o compromisos que forman parte de todo acuerdo comercial y no procede incluir en ninguna de estas dos categorías. Este es el caso de los compromisos de carácter horizontal que resultan de aplicación general a todos los ámbitos normativos cubiertos por los acuerdos. Destacan, de una parte, las disposiciones institucionales, que vienen a establecer una estructura orgánica, vías de cooperación, obligaciones

⁴⁰ Una de las grandes críticas que recibió el dictamen 2/15 es que el Tribunal dio a entender que por tratarse de una competencia compartida el acuerdo debía celebrarse con la participación de los Estados miembros cuando, en esencia, nada impide que la UE actúe en solitario en los ámbitos de competencia compartida. Sobre esta cuestión pueden verse las sentencias de 5 de diciembre de 2017, *Cotif*, C-600/14, EU:C:2017:935, apdo. 68; y de 20 de noviembre de 2018, *Comisión/Consejo (AMP Antártida)*, C-626/15 y C-659/16, EU:C:2018:925, apdo. 126.

de intercambio de información y determinadas facultades decisorias y, de otra parte, los compromisos en materia de transparencia que pretenden garantizar un entorno regulatorio eficaz y previsible para los agentes económicos y son de carácter residual, esto es, resultan de aplicación en defecto de un compromiso específico en el marco de otros capítulos.

El marco institucional adquiere aún mayor importancia en el contexto de los acuerdos de comercio e inversión globales y profundos. Una de las principales consecuencias que se derivan del alcance comprensivo y regulador de los acuerdos comerciales de nueva generación, es que la fase de implementación requiere una cooperación continua y significativa entre las partes, de forma que se convierten en acuerdos de principio que requieren de toda una estructura institucional para su posterior desarrollo e implementación (Leblond y Viju, 2019: 1838-1839)⁴¹. Se dice así que un acuerdo comercial de nueva generación es «un proceso y no una transacción puntual»⁴². En palabras de Castellarin: «un instrumento vivo» (Castellarin, 2019: 204). Conscientes de la imperiosa necesidad de ofrecer una respuesta adecuada a este requerimiento, la UE y sus socios crearon una estructura institucional compleja, organizada en comités mixtos, que están formados por representantes de ambas partes⁴³,

⁴¹ Entre las actuaciones que se requieren para la implementación de los acuerdos comerciales de nueva generación, dado su carácter profundo, se pueden encontrar: la adopción de medidas legislativas internas, la creación o la reforma institucional para la implementación y administración de dichas medidas legislativas; la mejora y la actualización de la comunicación interinstitucional, capacitación del personal administrativo; o, por ejemplo, toda una serie de medidas complementarias que se dirijan a mejorar la capacidad del sector privado no solo para cumplir la nueva regulación, sino también para beneficiarse de las ventajas que ofrecen estos acuerdos, como puede ser la creación de una ventanilla única o un punto de contacto para la información y orientación de las pequeñas y medianas empresas. (Chauffour y Kleimann, 2013: 46-47).

⁴² Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de mayo de 2017, sobre la aplicación del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Corea (2015/2059(INI)), (DO C 307, de 30 de agosto de 2018), punto 1.

⁴³ Por ejemplo, por disposición del art. 26.1 del CETA, el Comité mixto del CETA será copresidido por el ministro de Comercio Internacional de Canadá y el miembro de la Comisión Europea responsable de Comercio, o por las personas que designen respectivamente, se reunirá una vez al año o a petición de cualquiera de las partes y tiene competencia material en todas las cuestiones relativas al comercio la inversión entre las partes y la puesta en práctica y aplicación del Acuerdo. De manera similar se establecen las funciones del Comité de Comercio en el ALC UE-Singapur (art. 16.1) o en el ALC UE-Vietnam (art. 17.1).

subcomités especializados y grupos de trabajo⁴⁴, cuya función principal es supervisar y facilitar la ejecución y aplicación general de los Acuerdos. Esta estructura institucional recibió muchas críticas por parte de la doctrina especializada, principalmente debido a que se trata de órganos ejecutivos que tienen la capacidad de adoptar decisiones vinculantes para las partes⁴⁵, entre ellas, la interpretación del acuerdo en aspectos que van más allá de lo meramente técnico o administrativo, sin que exista la posibilidad de un recurso judicial ulterior y carente de todo control parlamentario, lo que pone en tela de juicio la legitimidad de estos Comités (Castellarin, 2019; Weib, 2019).

Sea como fuere, en lo que concierne a la competencia para la celebración de estos compromisos, según interpretación del Tribunal, las disposiciones institucionales y en materia de transparencia «tienen por objeto garantizar la eficacia de las disposiciones sustantivas del Acuerdo proyectado»⁴⁶, de manera que la existencia de la competencia para establecer una estructura orgánica y todo el abanico de cláusulas auxiliares y, en su caso, la naturaleza de esta dependerá de la competencia para celebrar acuerdos internacionales sobre la

⁴⁴ A título de ejemplo, se pueden mencionar los Comités especializados establecidos para la implementación del ALC UE-Singapur, a saber, Comité de Comercio de Mercancías el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el Comité Aduanero y el Comité de Comercio de Servicios, Inversión y Contratación Pública que tienen encomendada la función de velar por la aplicación de los respectivos ámbitos materiales de los acuerdos (art. 16.2 del ALC UE-Singapur). Algo más larga es la lista de comités especializados del CETA que incluye, por ejemplo, el Comité de Servicios Financieros, el Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible o el Comité del CEA sobre Indicaciones Geográficas (art. 26.2 del CETA). Por cuanto se refiere a los grupos de trabajo, en algunas ocasiones, su existencia viene determinada por el acuerdo, como es caso del Grupo de Trabajo sobre vehículos de motor y sus componentes o el Grupo de Trabajo sobre los derechos de propiedad intelectual e industrial, incluidas las indicaciones geográficas, en el ALC UE-Vietnam; y en otras ocasiones, los acuerdos solo prevén la posibilidad de establecerse. En el caso del ALC UE-Vietnam, los diferentes Comités especializados pueden proponer al Comité de Comercio la creación de los grupos de trabajos que consideren necesarios (art. 2.23, apdo. 3, y 6.11, apdo. 3 del ALC UE-Vietnam).

⁴⁵ Sobre el carácter vinculante de las decisiones adoptadas por estos Comités se pueden confrontar el art. 26.3 del CETA, el art. 16.4 del ALC UE-Singapur, o el art. 17.4 del ALC UE-Vietnam.

⁴⁶ Dictámenes 1/76 (Acuerdo relativo a la creación de un Fondo Europeo de Inmovilización de la Navegación Interior), de 26 de abril de 1977, EU:C:1977:63, apdo. 5; y 1/78 (Acuerdo internacional sobre el caucho natural) de 4 de octubre de 1979, EU:C:1979:224, apdo. 56; sentencia *Comisión/Consejo*, C137/12, apdos. 70 y 71.

disciplina normativa principal⁴⁷. Este es el caso, también, de las disposiciones relativas al sistema de solución de diferencias entre las partes, que tienen por objeto evitar y, dado el caso, resolver las diferencias que puedan surgir entre las partes⁴⁸. Estamos ante disposiciones auxiliares y, como tal, la competencia para adoptar estos compromisos se encuadra en la competencia correspondiente a las disposiciones sustantivas a la que acompañan⁴⁹.

III. LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTIVIDAD CONVENCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO COMERCIAL

1. LOS INTERESES DE COMPETITIVIDAD Y SEGURIDAD

Entre los rasgos más característicos de los acuerdos de nueva generación de la UE, que los distancia y diferencia de los ALC tradicionales, destaca el perfil de los Estados terceros con los que la UE entabla relaciones de cooperación en materia de comercio e inversión, pues se trata de Estados con un alto potencial de mercado, «países industrializados o emergentes altamente competitivos» (Bosse-Platière y Rapoport, 2019: 14; Brown y Record, 2015: 44). Los acuerdos comerciales clásicos o «antiguos» venían justificados, en su gran mayoría, por razones políticas y de seguridad y se celebraban con países con un vínculo histórico de vecindad o con países en vías de desarrollo, para ofrecer solución a sus problemas de progreso; también con los países candidatos o potenciales candidatos para la adhesión a la UE (Bosse-Platière y Rapoport, 2019: 14; Laursen y Roederer, 2017: 764). Sin embargo, este modelo de selección de los socios comerciales de la UE, por norma general, daba lugar a la asunción de compromisos asimétricos, más gravosos para la UE, y no representaban oportunidades de crecimiento económico para la UE (Woolcock, 2014a: 719).

Con el cambio de paradigma que estaban experimentando las políticas comerciales de las principales potencias económicas, y tomando en consideración que los intereses puramente económicos de la UE no estaban bien

⁴⁷ Dictamen 2/15, apdo. 276 sobre las disposiciones institucionales y apdo. 282 sobre el deber de transparencia.

⁴⁸ Dictámenes 1/91 (Acuerdo EEE - I), de 14 de diciembre de 1991, EU:C:1991:490, apdos. 40 y 70; 1/09 (Acuerdo por el que se crea un Sistema Unificado de Resolución de Litigios sobre Patentes), de 8 de marzo de 2011, EU:C:2011:123, apdo. 74; 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454, apdo. 182; y 2/15, apdo. 298.

⁴⁹ Dictamen 2/15, apdo. 303, en relación con el apdo. 276.

atendidos⁵⁰, se impuso la necesidad de abandonar este sistema obsoleto, para enfocarse en mejorar la competitividad de los operadores económicos europeos y garantizarles un acceso privilegiado a los mercados que concentran el comercio del siglo XXI. Ello pasa por sumarse a la tendencia global de la liberalización competitiva, que se entiende realizada cuando se celebran acuerdos comerciales que comportan un alto nivel de liberalización económica y afectan a una gran cuota de mercado en los países socios, de tal manera que se obtiene una ventaja competitiva respecto al resto de países que intervienen en dicho mercado.

Para verificar el cumplimiento de este requisito es preciso considerar el tamaño de la economía y el índice de crecimiento del socio prospectivo, así como el nivel de protección contra los intereses exportadores de la UE, tanto en lo que concierne a las barreras arancelarias como a las no arancelarias⁵¹. Además, en la búsqueda de una mayor competitividad no se debe olvidar el planteamiento estratégico, de tal manera que la UE se ha centrado en mejorar y reforzar su posición frente a sus principales competidores (Brown y Record, 2015: 43; Melo Araujo, 2016: 34). Por ello, los objetivos prioritarios de la UE debían ser aquellos países con los que sus principales competidores estaban celebrando acuerdos comerciales y tratar de conseguir, como mínimo, las mismas condiciones de liberalización del comercio y la inversión⁵².

En aplicación de estos criterios, originariamente, se marcaron como objetivos a corto plazo las negociaciones con la ASEAN, Corea del Sur, el Mercosur, India, Rusia, y el Consejo de Cooperación del Golfo, así como China, que requería particular atención debido a su estrategia económica agresiva. La diversidad entre los socios venía justificada por las oportunidades de crecimiento económico que podían ofrecer los mercados de las economías emergentes del sureste asiático, plenamente integradas en las redes internacionales de producción (Martínez Serrano, 2020: 20), pero también por consideraciones geopolíticas. Países como la India o Brasil (Estado miembro del Mercosur), habían representado un papel fundamental en la oposición de los PVD que originó el bloqueo de las negociaciones multilaterales en la OMC, y la UE pensaba que podría reconducir los posibles compromisos adquiridos en un acuerdo bilateral al foro de cooperación multilateral. Sin embargo, las carencias estructurales que viciaron esas negociaciones también contagiaron las relaciones bilaterales (Melo Araujo, 2016: 35).

⁵⁰ COM (2006) 567 final, en p. 10.

⁵¹ *Ídem.*

⁵² *Ídem.*

Así las cosas, únicamente progresaron las negociaciones con Corea del Sur y con el Mercosur, de manera que el Acuerdo celebrado con Corea del Sur —un país asiático con un nivel de desarrollo comparable al de la UE, que, además, se había embarcado en una estrategia comercial muy similar a la de la UE y se encontraba en trámites de negociación de un acuerdo comercial global y profundo con EE. UU. (Brown y Record, 2015: 41-44; Conthe Yoldi, 2016: 97)— es frecuentemente identificado como el primer acuerdo de nueva generación, aunque, comparativamente, se trate un acuerdo de corte más conservador (Hahn y Van Der Loo, 2020: 8-9)⁵³.

El objetivo de alcanzar un acuerdo interregional con la ASEAN se vio frustrado por el lento progreso de las negociaciones que, finalmente, se suspendieron en el año 2009 (Melo Araujo, 2016: 8), para sustituirse progresivamente con negociaciones bilaterales con cada uno de los Estados miembros de esta organización asiática. La idea era utilizar estas negociaciones bilaterales como plataformas hacia un acuerdo interregional UE-ASEAN (Conthe Yoldi, 2016: 101). En este contexto, se concluyeron satisfactoriamente las negociaciones de los acuerdos con Singapur y Vietnam, dado que durante el proceso de *scoping* estos países habían mostrado el mismo nivel de ambición que la UE en alcanzar un acuerdo de nueva generación⁵⁴. El contenido de estos acuerdos es

⁵³ COM (2016) 268 final, en p. 3. A pesar de que en la estrategia Europa global se afirmó expresamente la necesidad de garantizar que la UE sus socios comparten, desde el principio, ambiciones similares, a fin de evitar un estancamiento posterior de las negociaciones, en el caso de la India, la estimación de las expectativas no fue demasiado acertada y las negociaciones que comenzaron en el año 2007 se suspendieron en el año 2013 debido a «una brecha en el nivel de ambición entre la UE y la India». A pesar del acuerdo para retomar las negociaciones del acuerdo comercial que se alcanzó en la Cumbre UE-India de 2017, no ha habido avances en esta materia. COM (2006) 567 final, en p. 11. Por cuanto se refiere a las negociaciones con el Consejo de Cooperación del Golfo, estas se remontan al año 1990 y se han suspendido formalmente desde 2008. En mayo de 2017 se puso en marcha un diálogo informal sobre cuestiones de comercio e inversión, pero, por ahora, no se han retomado de manera oficial las negociaciones. Por último, las negociaciones comerciales con Rusia comenzaron en el 2008, pero la anexión ilegal de Crimea llevó al Consejo Europeo a suspender en 2014 las negociaciones. La información actualizada sobre el estado de las negociaciones se encuentra disponible en: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/>.

⁵⁴ Las negociaciones con Indonesia, Filipinas y Myanmar avanzan a paso extremadamente lento por diversas razones de índole política y económica y se han suspendido las negociaciones con Tailandia, debido al golpe de Estado militar en 2014, y con Malasia, a petición del propio país (Conthe Yoldi, 2016: 101).

muy similar y, entre otros aspectos, cabe mencionar que, en el año 2010, como consecuencia de la incorporación de la inversión extranjera directa al ámbito material de la política comercial común —art. 207 TFUE— se incorporó a estos acuerdos un capítulo dedicado a la protección de las inversiones, así como un mecanismo de solución de diferencias entre inversores y Estados. Posteriormente, una vez que el TJUE determinó que el ALC UE-Singapur no podía celebrarse sin la participación de los Estados miembros⁵⁵, las disposiciones relativas a la regulación de las inversiones, algunas de competencia compartida con los Estados miembros, se escindieron del acuerdo comercial. Ello originó un esquema dual de regulación de las relaciones comerciales y la inversión ALC/API UE-Singapur ALC/API UE-Vietnam (Segura Serrano: 2016).

Ese mismo año, la agenda comercial de la UE se amplió considerablemente para incluir como socios potenciales a EE. UU., Japón, Canadá, Australia y Nueva Zelanda⁵⁶. En una ocasión más, el éxito cosechado es relativo, dado que solo se celebraron acuerdos con Canadá y Japón. A mi juicio, el CETA, celebrado entre la UE y Canadá, representa el modelo de acuerdo comercial de nueva generación por excelencia, cumple sobradamente los criterios económicos y estratégicos de la UE y, desde una perspectiva normativa, es el acuerdo megaregional más heterogéneo y comprensivo hasta la fecha. Se trata de un instrumento de regulación del comercio y la inversión, entre economías desarrolladas, incorpora numerosas disciplinas OMC *extra*, así como el nuevo enfoque de la UE en materia de inversiones —contempla disciplinas para la promoción y protección de las inversiones e incorpora un sistema de tribunales de inversiones para la solución de diferencias entre inversores y Estados que aspira a ser sustituido, en un futuro, por un Tribunal Multilateral de Inversiones— (Segura Serrano, 2015 y 2019). En palabras de la Comisión: «el acuerdo más progresista de la UE hasta la fecha»⁵⁷.

Por otra parte, el ALC UE-Japón adopta como punto de partida los compromisos regulados por acuerdos OMC y es pionero en incluir un capítulo sobre gobernanza empresarial, o en hacer referencia expresa a los compromisos adquiridos en virtud del Acuerdo de París sobre el cambio climático. Al igual que el CETA, comprende un amplio catálogo de compromisos comerciales, tanto OMC *plus* como OMC *extra*, y elimina de forma sustancial las barreras

⁵⁵ Dictamen 2/15, apdo. 305.

⁵⁶ COM (2010) 612 final, en p. 4.

⁵⁷ Comisión Europea, Informe sobre la aplicación de la estrategia de política comercial «Comercio para todos»: Una policía comercial equilibrada y progresista para encauzar la globalización, COM (2017) 491 final, 13-09-2017, en p. 5.

arancelarias entre la UE y Japón, al tiempo que aborda de forma satisfactoria numerosas barreras no arancelarias (Suciu, 2019).

Por último, las negociaciones de los acuerdos con Nueva Zelanda y Australia comenzaron en 2018 y continúan avanzando a paso firme. El pasado 30 de junio de 2022 concluyeron las negociaciones con Nueva Zelanda (Obadovic, 2018)⁵⁸. Como consecuencia del dictamen 2/15, nos encontramos con mandatos de negociación que únicamente cubren los ámbitos de competencia exclusiva de la UE. Concretamente, junto a las disciplinas comerciales clásicas, aspiran a conseguir la liberalización de las inversiones extranjeras directas, sin contemplar disposiciones para inversiones distintas de las directas, y no contemplan un sistema de solución de diferencias entre inversores y Estados. Todo ello, para garantizar que la UE pueda celebrarlo en solitario y evitar la figura problemática del acuerdo mixto.

En cuanto a los demás socios, el fracaso de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) con EE.UU. fue el más inesperado. El TTIP tenía potencial para representar un antes y un después en regulación del comercio mundial (Manero Salvador, 2018: 297-322). Sin embargo, el reto resultó inalcanzable una vez que Donald Trump tomó posesión de la presidencia estadounidense. Su política agresiva, con un marcado tinte nacionalista, frenó en seco la colaboración con terceros países, para volver a un discurso reminiscente de una potencia hegemónica. «*Make America great again*» marcó la ruptura de las relaciones transatlánticas. Las negociaciones, que habían comenzado en el 2013, concluyeron sin acuerdo a finales del año 2016 y se cerraron formalmente, por considerarse obsoletas, en 2019.

Con el paso del tiempo, la UE parece cada vez más comprometida en la promoción de asociaciones bilaterales y la agenda comercial va sumando nuevos objetivos. En la estrategia *Comercio para todos*, publicada en 2015, la atención se centra en los países que se han denominado «futuros motores de crecimiento en Asia y América Latina», donde destaca, sin lugar a duda, la modernización del pilar comercial del Acuerdo de Asociación UE-México que se anunció en mayo de 2015 y concluyó en abril del año 2020, y la modernización del ALC UE-Chile. Ambas iniciativas buscan acercar los acuerdos de libre comercio más tradicionales a las exigencias de la política comercial renovada de la UE.

En este contexto de permanencia del bilateralismo, en los últimos años venimos observando cambios significativos en los fundamentos de la política

⁵⁸ En la página web de la Comisión se pueden consultar el texto propuesto por la UE, los estudios de impacto económico, así como los informes de las rondas de negociación.

comercial de la UE. En la revisión más reciente, de 2021, las aspiraciones de competitividad económica se ven relegadas a un segundo plano, mientras que los intereses geopolíticos adquieren una posición central⁵⁹. Así, se propone un nuevo modelo económico que, sin descuidar los intereses económicos de la UE, tome en consideración las áreas de vulnerabilidad puestas de relieve a raíz de la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia global causada por la Covid-19 y de los acontecimientos que han impactado la esfera internacional. Nos referimos al modelo de autonomía estratégica abierta, que, siendo propio de la política de seguridad, en el ámbito de la política comercial equivale a «favorecer la capacidad de la Unión de desarrollar alianzas y liderar la reforma del sistema multilateral en una dirección que combine la apertura y la sostenibilidad y que privilegie a las reglas frente a la acción unilateral» (García y Chávarri, 2020: 101).

De un lado, el objetivo es recuperar la confianza en las relaciones con EE.UU., pero lo cierto es que la presidencia de Joe Biden tampoco ofrece garantías de éxito. El enfriamiento de la relación trasatlántica se acentúa con la moratoria para la negociación de nuevos acuerdos de comercio e inversión por parte de este país. Además, las relaciones con China también continúan enrareciéndose. La esperanza que representó el Acuerdo de Inversiones UE-China (CAI, por sus siglas en inglés) se disipó rápidamente. El acuerdo generó opiniones contrarias y albergamos serias dudas sobre su futura entrada en vigor, por la «premura con la que se ha cerrado» (Esteban y Otero, 2021), pero, sobre todo, por la postura abiertamente provocadora de China. Ya en el año 2021 los europarlamentarios se posicionaron en contra del acuerdo e hicieron depender su consentimiento del levantamiento de las sanciones injustificadas que China había sobre algunas empresas y ciudadanos europeos. En su decisión, el PE sostuvo que «no es aceptable abordar las relaciones comerciales y de inversión al margen del contexto general de las cuestiones de derechos humanos y de las relaciones políticas más amplias»⁶⁰. Entre los ejemplos más recientes, que dificultan confiar en una mejora de la situación a corto plazo, se encuentran los mandamientos judiciales antiproceso que

⁵⁹ COM (2021) 66 final, en p. 10.

⁶⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de mayo de 2021, sobre las contrasanciones chinas a entidades de la Unión, diputados al Parlamento Europeo y parlamentarios nacionales (2021/2644(RSP)), (DO C 15, de 12 de enero de 2022), punto 10. En concreto el PE opina que «está justificado el bloqueo del examen del Acuerdo Global de Inversiones UE-China, así como de cualquier debate sobre su ratificación por el Parlamento Europeo, debido a las sanciones chinas en vigor; pide que China levante las sanciones antes de que el Parlamento pueda examinar este Acuerdo, sin perjuicio del resultado final del proceso de ratificación del Acuerdo».

llevaron a la UE a iniciar un proceso de solución de diferencias en el marco de la OMC⁶¹.

Por ello, junto a las dos grandes potencias antes referidas, la UE busca ampliar horizontes a socios que puedan dar solución a sus dificultades de abastecimiento energético, que se han visto agravadas debido a la invasión de Ucrania por parte de Rusia, pero también a los problemas de escasez de materias primas esenciales en los procesos productivos. En este sentido, la UE se propone afianzar las relaciones bilaterales con los países vecinos, candidatos, y el continente africano y sus Estados, con los que se pretenden reforzar las relaciones de asociación, entre otros aspectos, a través de la regulación de las relaciones comerciales.

En cuanto a las ramificaciones concretas del modelo económico basado en la autonomía estratégica abierta, hay que subrayar que no gobierna únicamente la acción convencional de la UE⁶², sino también la dimensión interna de la política comercial donde la acción legislativa se ha visto intensificada y demuestra que la UE mira más hacia dentro. Me refiero al Reglamento (UE) 2019/452 por el que se establece un marco para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión⁶³, la reforma del Reglamento (UE) 654/2014, sobre el ejercicio de los derechos de la Unión para aplicar y hacer cumplir las

⁶¹ Estas decisiones dictadas por los tribunales chinos prohíben a los titulares de patentes «hacer valer sus derechos en otras jurisdicciones iniciando o continuando procedimientos judiciales ante un tribunal no chino o exigiendo la ejecución de los resultados de esos procedimientos». Se trata de decisiones que «establecen sanciones diarias en caso de infracción, las cuales se fijan normalmente al nivel máximo permitido por la Ley de Procedimiento Civil de China y se acumulan diariamente», e impiden que las empresas de la UE, que tienen derechos de tecnologías clave —como pueden ser la tecnología 3G, 4G y 5G—, puedan protegerlos, cuando sus patentes se utilizan de manera ilegal, o se ven presionados a conformarse con tasas irrisorias para la concesión de licencias, muy por debajo de los precios de mercado. Tras un período de consultas con China, se ha solicitado el nombramiento un panel de expertos. China - Observancia de los derechos de propiedad intelectual: solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por la Unión Europea, WT/DS611/5 de 9 de diciembre de 2022.

⁶² Por ejemplo, en el Plan de Acción de la Década Digital 2030, que, apuesta por la soberanía digital, y ha llevado a la Unión a intensificar la cooperación con Singapur a través de una Asociación en materia de tecnología digital, que abarca el comercio digital. Disponible en: <https://bit.ly/41TqAis>. Esta asociación se suma a la Asociación Digital con Japón, celebrada en la 28ª Cumbre UE-Japón, que tuvo lugar en mayo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3ZwrPT4>. Así como a la Asociación digital celebrada con Corea del Sur, el 28 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3ZtBHgv>.

⁶³ DO L 79I de 21.3.2019, p. 1/14.

normas comerciales internacionales⁶⁴, el Reglamento (UE) 2022/2560 sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior, que entró en vigor el pasado 12 de enero de 2023, o el Reglamento (UE) 2022/1031 sobre el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de terceros países a los mercados de contratos públicos y de concesiones de la Unión⁶⁵.

2. ENTRE LA RECIPROCIDAD Y LA DIFERENCIACIÓN

Otro de los aspectos característicos de la nueva generación de acuerdos comerciales, que además se encuentra íntimamente ligada a los criterios de selección de los socios, es la reciprocidad, que se erige en nueva máxima de la estrategia comercial de la UE⁶⁶. Es por todos conocido que los acuerdos preferenciales que la UE celebraba con países en vías de desarrollo tenían como fundamento el principio de solidaridad y cooperación al desarrollo. En consecuencia, la UE asumía obligaciones asimétricas para facilitar y ayudar al crecimiento económico de estos países, al tiempo que conseguía exportar sus valores al resto del mundo. En contraste, los acuerdos de comercio e inversión de nueva generación persiguen alcanzar el grado máximo de reciprocidad.

En términos amplios, la reciprocidad debe entenderse como el intercambio igualitario de beneficios y concesiones que se dan en el marco de una relación comercial, entre todos los sectores que se regulan y los actores que intervienen en dicha relación. Se trata pues, de garantizar una reciprocidad global, en términos parecidos a la alcanzada en la OMC y, en ningún caso, debe asociarse a una simetría absoluta entre los compromisos que se obtendrán del acuerdo (Woolcock, 2014b: 397)⁶⁷. Sirva como ejemplo la eliminación asimétrica, progresiva y recíproca de los aranceles en el ALC UE-Japón: la UE se comprometió a eliminar un 96% de los aranceles que gravan la importación de productos provenientes de Japón, para alcanzar un porcentaje máximo del 99% al final del período transitorio, mientras que Japón se comprometió a suprimir el 86% de los aranceles que gravan los productos europeos, y a alcanzar un 97% al finalizar el período de transición.

⁶⁴ DO L 189 de 27.6.2014, p. 50-58.

⁶⁵ DO L 173 de 30.6.2022, p. 1-16.

⁶⁶ En sus conclusiones al dictamen 1/17 el AG Bot puso de manifiesto que la reciprocidad «debe considerarse uno de los principios rectores de las relaciones exteriores de la Unión». Conclusiones del AG Yves Bot de 29 de enero de 2019, dictamen 1/17, EU:C:2019:72, punto 77.

⁶⁷ Comisión Europea, *The economic impact of the EU-Japan Economic Partnership Agreement (EPA): An analysis prepared by the European Commission's Directorate-General for Trade*, junio 2018, en p. 20.

El porcentaje más reducido por parte de Japón se compensa con la eliminación por parte de este país de numerosas barreras no arancelarias.

En general, el principio de reciprocidad constituye la clave de bóveda de las relaciones económicas y comerciales contemporáneas de la UE, incluso con aquellos países con los que tradicionalmente prevalecía un reparto asimétrico de los compromisos (López-Jurado, 2011)⁶⁸. Cuanto más competitiva sea la posición económica y de crecimiento del país, más complicado resultará justificar una discriminación favorable y el mantenimiento de compromisos asimétricos (Van Den Hoven, 2013: 63-68). Partiendo de esta premisa, y teniendo en cuenta que los países con los que se celebran acuerdos de nueva generación son países industrializados o emergentes altamente competitivos, con un nivel de desarrollo comparable al de la UE, no debe sorprender que los acuerdos de nueva generación contemplen compromisos recíprocos, próximos a la simetría.

En otro orden de ideas, el amplio abanico de socios comerciales de la UE impide la aplicación de un único modelo de acuerdo de comercio e inversión con terceros países. El primer obstáculo para la promoción de un acuerdo comercial y de inversiones estandarizado reside en la voluntad negociadora de los Estados participantes. Sirva como botón de muestra el ALC UE-Japón, que no contempla compromisos en materia de protección de las inversiones ni el sistema de tribunales de inversiones, debido a que este modelo no convenció a Japón (Suciu, 2019: 122).

Pero también se deben considerar los obstáculos sistémicos o institucionales que hacen imposible la recepción de un único prototipo de acuerdo comercial por parte de los países socios, particularmente cuando se trata de implementar los compromisos que aspiran a la integración regulatoria profunda. Con carácter general, los estándares regulatorios incorporados a los acuerdos comerciales de nueva generación parten del *statu quo* predominante en los países de la OCDE, y su implementación se puede tornar complicada e incluso inasumible para las economías emergentes y los países en vías de desarrollo. Entre las dificultades en potencia se pueden mencionar: la carencia de capacidad para la transformación de los compromisos internacionales en legislación nacional,

⁶⁸ Probablemente, la razón detrás de esta reforma haya sido compeler a los Estados que deseen seguir manteniendo el acceso al mercado común europeo a negociar acuerdos comerciales sobre la base del principio de reciprocidad, al tiempo que adquieren compromisos, aunque sea de mínimos, en ámbitos normativos que adquieren especial relevancia en la política comercial europea post-Lisboa como, por ejemplo, en materia de estándares laborales, medioambientales y de derechos humanos. Comisión Europea, Comercio, crecimiento y desarrollo, Una política de comercio e inversión a medida para los países más necesitados, COM (2012) 22 final, 27-01-2012, en p. 6.

la inexistencia de estructura institucional para garantizar el cumplimiento de dicha legislación o la presencia de vías de comunicación insuficientes o inadecuadas entre el gobierno y el sector privado. Es preciso, por ello, abordar estas dificultades a través de la asistencia técnica y financiera y, sobre todo, una vez advertidas durante el proceso de negociación, tomarse en consideración a la hora de determinar el alcance de los compromisos. En estos casos es fundamental prevenir un compromiso excesivo que, en última instancia, pudiera desembocar en un incumplimiento forzado del acuerdo (Chauffour y Kleimann, 2013: 45-47).

En este contexto aparece la necesidad de incorporar a los acuerdos comerciales de nueva generación una diferenciación en función de las características singulares de cada socio, como ya se está haciendo en el marco del sistema de preferencias generalizadas, y en otras áreas de las relaciones exteriores de la UE, como en la política europea de vecindad. Por tanto, como no hay una regla matemática que permita determinar cuándo y cómo se aplica un determinado nivel de reciprocidad, deberá tratarse de una reciprocidad *ad hoc* que tome en consideración la situación y el contexto de cada negociación (Fernández Rozas, 2019: 17). Un ejemplo que pone de manifiesto la existencia de la reciprocidad diferenciada es la previsión de un período de desmantelamiento de los aranceles más largo para algunos Estados. El ALC UE-Singapur es el que contempla un plazo más reducido de implementación, en la medida en que, según el Anexo 2-a relativo a la eliminación de los derechos de aduana del Acuerdo, Singapur elimina todos los derechos arancelarios a la entrada en vigor del Acuerdo⁶⁹, mientras que el ALC UE-Vietnam contempla un período transitorio máximo de diez años en lo que se refiere a Vietnam⁷⁰. Sin embargo, también tenemos ejemplos un poco más extremos, como el ALC UE-Japón, cuya agenda de implementación prevé horizontes mínimos de tres años y máximos de doce, quince y hasta veinte años en los que se reducirán o eliminarán los aranceles⁷¹. En consecuencia, aunque todos estos instrumentos de regulación de las relaciones comerciales y de inversión entre la UE

⁶⁹ Comisión Europea, The economic impact of the EU-Singapore Free Trade Agreement, 9-10-2013, en p. 35.

⁷⁰ Anexo 2-a relativo a la reducción o eliminación de derechos de aduana del ALC UE-Vietnam. Comisión Europea, The economic impact of the EU-Vietnam Free Trade Agreement, en p. 18. En la misma línea, el Anexo 2-A relativo a la eliminación de aranceles del CETA, prevé horizontes de implementación gradual de tres, cinco y siete años. Comisión Europea, The economic impact of the Comprehensive Economic and Trade Agreement, Oficina de Publicaciones de la UE, 2017, en p. 18.

⁷¹ Anexo 2-a relativo a la eliminación y reducción arancelarias ALC UE-Japón. De manera muy similar, el Anexo 2-A relativo a la eliminación de los derechos de aduana

y sus socios sean definidos como acuerdos de nueva generación, lo cierto es que su contenido regulador y el nivel de profundidad de los compromisos pueden variar notoriamente de un acuerdo a otro.

3. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

En la etapa de transición hacia el bilateralismo, el procedimiento de celebración de los acuerdos de nueva generación también experimentó una transformación sin precedentes, en términos de transparencia y publicidad. Por norma general, las directrices de negociación se consideraban documentos clasificados y, como tal, hasta hace unos años no se publicaban (Hoffmeister, 2017: 322)⁷². Si se llegaba a tener conocimiento de su contenido ello sucedía, en cualquier caso, de manera indirecta, por haber sido publicadas por la Comisión en un documento COM, o, de manera oficiosa, por haber trascendido su contenido a la prensa (Cienfuegos Mateo, 2017: 91). Esta norma general se vio alterada como consecuencia del movimiento opositor que experimentaron el TTIP y, por proximidad geográfica, el CETA, como acuerdos megarregionales que afectan a esferas de suma relevancia para la vida diaria de los ciudadanos europeos (Eliasson y García, 2020: 156). Esta oposición de la opinión pública, que llamaba a frenar la celebración de los acuerdos mencionados, fue sorprendente, puesto que ya se habían negociado otros acuerdos comerciales de contenido y alcance similar sin impedimento alguno (De Bièvre, 2019: 2; Fernández Rozas, 2019: 17)⁷³.

del ALC UE-Corea del Sur, contempla un calendario de eliminación de aranceles con horizontes de tres, cinco, siete, diez, quince y veinte años.

⁷² Incluso en el contexto de algún asunto planteado ante el TJUE el Consejo llegó a pedir, sin mucho éxito, pues su petición se desestimó, que se retirarían de los autos las directrices de negociación a fin de que su contenido no se hiciera público. Sentencia *Comisión/Consejo*, C-425/13, apdo. 17.

⁷³ Los intentos por retratar esta movilización como un movimiento europeo generalizado, populista, euroescéptico y en contra del libre comercio, hicieron mella en los mismos actores institucionales implicados en la política comercial. Hay quien apunta a que la misma Comisión interpretó mal la extensión, el alcance y los motivos de este movimiento opositor, entendiéndolo que lo que era un movimiento enfocado en el TTIP y extendido por algunas conexiones al CETA, era un movimiento en contra de los acuerdos de libre comercio en general. Cuando lo cierto es que detrás de esta movilización se encontraban algunas ONG asentadas en Alemania y Austria, otras, de menor tamaño, radicadas en Bélgica, Holanda y Francia, con un apoyo muy reducido, prácticamente inexistente en otros Estados europeos.

A fin de contrarrestar la disconformidad con los acuerdos de nueva generación, la Comisión solicitó al Consejo la publicación del mandato de negociación del TTIP y, tras varios intentos, la desclasificación del documento se consiguió efectuar el 9 de octubre de 2014. Este acontecimiento sentó un importante precedente y marcó un antes y un después en el proceso de celebración de los acuerdos comerciales de la UE, de tal manera que la excepción se convirtió en regla general (Hoffmeister, 2017: 323). En la estrategia comercial *Comercio para todos*, la Comisión se comprometió, *inter alia*, a invitar al Consejo «a que comunique todas las directrices de negociación de ALC inmediatamente después de que sean adoptadas», a publicar durante las negociaciones los textos relacionados con estas, una vez concluidas las negociaciones y, por último, a publicar inmediatamente el texto de los acuerdos sin esperar a su revisión jurídica⁷⁴. En consecuencia, se desclasificaron *a posteriori* las directrices de negociación del Acuerdo CETA y su modificación para incorporar el capítulo dedicado a las inversiones⁷⁵, e inmediatamente después de su adopción, otras directrices de negociación como las concernientes a los acuerdos con Australia y Nueva Zelanda⁷⁶.

Desde un prisma jurídico, este requerimiento de transparencia encuentra acomodo en el principio de apertura y proximidad que constituye un objetivo fundamental de la UE y se inscribe en la voluntad expresada en el art. 1 del Tratado de la Unión Europea, párrafo segundo, de constituir una nueva etapa en el proceso creado de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones se tomarán de la forma más abierta y

⁷⁴ COM (2015) 0497 final, en p. 16. Hay todo un espacio de la página web de la Comisión dedicado a la «Transparencia», donde, desde octubre de 2015, publica los enlaces a las directrices de negociación desclasificadas por el Consejo, ya sea total o parcialmente, así como los informes de las últimas rondas de negociaciones, sin perjuicio de la información y documentos disponibles en cada uno de los espacios web dedicados a cada uno de los socios en particular: <https://bit.ly/3LayI8n>.

⁷⁵ Consejo de la Unión Europea, Desclasificación parcial de la Recomendación de la Comisión al Consejo de autorizar a la Comisión a entablar negociaciones para un acuerdo de integración económica con Canadá, ST 9036/09 EXT 2. Desclasificación parcial de la recomendación de la Comisión al Consejo sobre la modificación de las directrices de negociación de un Acuerdo de integración económica con Canadá, a fin de que autorice a la Comisión a negociar, en nombre de la Unión, en materia de inversiones, ST 12838/11 EXT 2. Ambas de 15-12-2015.

⁷⁶ Consejo de la Unión Europea, Directrices de negociación de un acuerdo de libre comercio con Nueva Zelanda, ST 7661/18 ADD 1 DCL 1. Directrices de negociación de un acuerdo de libre comercio con Australia, ST 7663/18 ADD 1 DCL 1. Ambas de 25-06-2018.

próxima a los ciudadanos que sea posible. Además, el art. 15 TFUE, apdo. 1, establece que «a fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura»⁷⁷.

Nadie discute que una mayor apertura del proceso de toma de decisiones permite garantizar a las instituciones una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos en un sistema democrático⁷⁸. Sin embargo, también es preciso actuar con suma cautela. Un acceso desmedido a los documentos internos de la UE comportaría el riesgo de afectar negativamente al poder de negociación de la Comisión⁷⁹. Por ello, en aras de no comprometer la posición negociadora de la UE, ni desvelar a la contraparte las *líneas rojas* de la Unión (Hoffmeister, 2017: 323), la desclasificación o, en su caso, publicación de las directrices de negociación, solo puede ser de alcance limitado o parcial (Driessen, 2020: 556). Una lectura de la jurisprudencia del TJUE también invita a una aproximación cautelosa a la divulgación de las posiciones de la Unión, no solo de cara a no perjudicar la capacidad de negociación de la Unión sino también para no desvelar, de manera indirecta, las posturas de las otras partes negociadoras⁸⁰.

4. EL PRINCIPIO DE DEMOCRATIZACIÓN

Para finalizar la segunda parte de este trabajo, resta incidir en uno de los aspectos más reseñados del procedimiento formal de celebración de los acuerdos comerciales de la UE, que también facilita un mayor escrutinio por parte de la opinión pública, esto es, la transición hacia un sistema más democrático. Durante las primeras décadas de posguerra, las negociaciones comerciales tenían un funcionamiento un tanto diferente al sistema actual. Para describir las características de este proceso de negociación se habla del sistema *club model*, donde la política comercial se definía a puerta cerrada (Podgorny, 2013: 73-79). En definitiva, la política comercial embrionaria de la UE se caracterizó por ser tecnocrática y libre de cualquier intervención o

⁷⁷ Sobre la interpretación del principio de apertura pueden verse las sentencias de 1 de julio de 2008, *Suecia y Turco/Consejo*, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apdo. 34; de 4 de septiembre de 2018, *ClientEarth/Comisión*, C-57/16, EU:C:2018:660, apdo. 73.

⁷⁸ Sentencias *Suecia y Turco/Consejo*, C-39/05 P y C-52/05 P, apdos. 45 y 59; *ClientEarth/Comisión*, C-57/16, apdo. 75.

⁷⁹ En este mismo sentido, conclusiones del AG Melchior Wathelet de 17 de marzo de 2015, *Comisión/Consejo*, C-425/13, EU:C:2015:174, punto 67.

⁸⁰ Sentencia de 19 de marzo de 2013, *In't Veld/Comisión*, T-301/10, EU:T:2013:135.

control democrático (Yan, 2015). A lo largo de varios años, fue un proceso efectivo y adecuado que permitió avanzar en el objetivo principal de contribuir progresivamente a la liberalización del comercio, al tiempo que dejaba una amplia libertad de actuación a los gobiernos estatales para conducir las políticas domésticas.

En el marco institucional de la UE, el PE fue el gran olvidado, pues la política comercial se regía por decisión del Consejo, a iniciativa de la Comisión (Podgorny, 2013: 73-79). Se trataba, así, de una política en la que reinaba un claro desequilibrio de poder a favor del ejecutivo. Hubo que esperar hasta el Tratado de Lisboa para dotar a la política comercial de un equilibrio de pesos y contrapesos, en los que ninguna de las instituciones posee un poder absoluto e ilimitado. De esta forma, se produjo la transición hacia el método comunitario, hacia un verdadero triángulo institucional que es reflejo del equilibrio de poderes presente en el proceso legislativo interno de la UE, que se traslada a su esfera externa (Dashwood, 2018: 190). A raíz de esta reforma, mientras las demás instituciones intervinientes en el proceso mantuvieron sus poderes, en un verdadero giro copernicano, el PE vio reforzadas sus prerrogativas (Driessen, 2020: 563). Por una parte, debido a «la generalización de la codecisión bajo la denominación de procedimiento legislativo ordinario» (Andrés Saénz, 2008: 215) y, por otra parte, en el ámbito de las relaciones exteriores, por su mayor implicación en el proceso de formación de la política comercial común, a través del derecho a la información en todas las fases del procedimiento, y porque su consentimiento es ahora necesario para la gran mayoría de acuerdos internacionales.

Así las cosas, se dice que el régimen procedimental instaurado por el Tratado de Lisboa contribuyó a una democratización del funcionamiento de la política comercial común, pero también a una mayor politización de las negociaciones (Young, 2019: 2). Todo ello en el contexto de la multiplicación de actores que intervienen en la política comercial europea que ha llevado a la doctrina a hablar de un nuevo modelo *multistakeholder* (Hocking, 2004). Y es que la progresiva ampliación del ámbito de aplicación de la política comercial común, junto a la trascendencia que tienen las esferas normativas incorporadas a los acuerdos de comercio e inversión de nueva generación para diversos aspectos de la vida cotidiana (Bosse-Platière y Rapoport, 2019: 2), han traído consigo una diversificación de los actores que buscan influenciar, de manera formal e informal, el proceso de toma de decisiones como, por ejemplo, *lobbies*, ONG, asociaciones de consumidores y de empresarios, etc.

El PE dio buena cuenta de las prerrogativas que le fueron atribuidas y adoptó una actitud proactiva y demandante. Se implicó activamente en la definición de las líneas estratégicas de la política comercial común, así como en todas las fases de los acuerdos, y reclamó por activa y por pasiva su derecho

a participar en todas y cada una de las fases y no solo en aquellas etapas previstas formalmente por el Tratado de Lisboa. Para ello, junto a los métodos tradicionales de control democrático, como son los debates y las preguntas escritas y orales, recurrió a una práctica informal para intentar influenciar las negociaciones de los acuerdos de comercio e inversión⁸¹. Así, por ejemplo, adoptó por iniciativa propia resoluciones no legislativas sobre cuestiones de actualidad en las que reflejó abiertamente su postura sobre la procedencia de la apertura de las negociaciones y, en caso de considerarlas convenientes, sobre el contenido de las directrices de negociación para la celebración del acuerdo; resoluciones genéricas en respuesta a las estrategias comerciales publicadas por la Comisión⁸²; y resoluciones monotemáticas acerca del enfoque que, a su parecer, debería adoptarse en relación con determinados capítulos de los acuerdos comerciales de nueva generación que afectan a cuestiones esenciales de la vida cotidiana como, por ejemplo, el tratamiento de los derechos humanos, los estándares sociales y medioambientales o la responsabilidad social de las empresas⁸³.

Con todo, es conveniente apuntar que todavía quedan asignaturas pendientes en lo que atañe a la intervención del PE en la fase de implementación de los acuerdos de comercio e inversión. Por ejemplo, no es consultado para el establecimiento de una postura común en el seno de los órganos creados por el acuerdo, cuando estos órganos pueden adoptar actos que tengan efectos vinculantes (Dashwood, 2018: 194). De nuevo, surgen en este contexto debates en torno al déficit democrático que, en un futuro no muy

⁸¹ Esta práctica encontraría amparo en el art. 114 del Reglamento interno del Parlamento Europeo, (DO L 302, de 22 de noviembre de 2019), pp. 1-128.

⁸² Resoluciones del Parlamento Europeo: de 22 de mayo de 2007, sobre una Europa global - Aspectos externos de la competitividad (2006/2292(INI)), (DO C 102 E, de 24 de abril de 2008); de 27 de septiembre de 2011, sobre una nueva política comercial para Europa en el marco de la Estrategia Europa 2020 (2010/2152(INI)), (DO C 56 E, de 26 de febrero de 2013); y de 5 de julio de 2016, sobre una nueva estrategia innovadora y orientada al futuro en materia de comercio e inversión (2015/2105(INI)), (DO C 101, de 16 de marzo de 2018).

⁸³ Resoluciones del Parlamento Europeo de 25 de noviembre de 2010, sobre la responsabilidad social de las empresas en los acuerdos de comercio internacional (2009/2201(INI)) y sobre los derechos humanos y las normas sociales y medioambientales en los acuerdos comerciales internacionales (2009/2219(INI)), (DO C 99E, de 3 de abril de 2012); de 5 de julio de 2016, sobre la aplicación de las recomendaciones del Parlamento del año 2010, relativas a los estándares sociales y medioambientales, los derechos humanos y la responsabilidad civil de las empresas (2015/2038(INI)), (DO C 101, de 16 de marzo de 2018).

lejano, será preciso abordar si se pretende dotar a la política comercial europea de una legitimidad integral⁸⁴.

Desde luego, la contradicción que, a veces, se puede observar en el comportamiento del PE, tampoco ayuda a este objetivo. Sin ir más lejos, esta institución reivindicó abiertamente la necesidad de reformar el esquema tradicional de protección de las inversiones y únicamente recomendó la aprobación de los Acuerdos entre la UE y sus Estados miembros y Singapur y Vietnam tras las modificaciones oportunas⁸⁵. Pero lo cierto es que esta recomendación contrasta seriamente con las opiniones vertidas en el debate previo, donde los europarlamentarios expresaron su preocupación por la falta de disposiciones sobre las obligaciones de los inversores en materia de responsabilidad social de las empresas y, en general, obligaciones en materia de respeto de los derechos humanos. No cabe duda de que se trata de un problema sistémico, que no solo afecta a la política comercial (Díez Peralta, 2021: 78), y no debe desatenderse en el futuro.

IV. CONCLUSIONES

Este trabajo aporta una visión global de los acuerdos de comercio e inversión de nueva generación, en el contexto de la política comercial europea, y confirma que estamos ante un instrumento convencional que destaca por su carácter innovador, ambicioso y comprensivo. Los acuerdos de nueva generación están especialmente diseñados para forjar alianzas estratégicas

⁸⁴ Por lo pronto, con ocasión del proceso de ratificación del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y el Reino Unido, el PE ha conseguido que se establezca una Asamblea Parlamentaria de Asociación, integrada por miembros del PE y los miembros del parlamento británico, como foro para intercambiar opiniones sobre la asociación. Art. INST.5: Cooperación Parlamentaria del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y el Reino Unido.

⁸⁵ Resoluciones legislativas del Parlamento Europeo: de 13 de febrero de 2019, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de Protección de las Inversiones entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Singapur, por otra (07979/2018 - C8-0447/2018 - 2018/0095(NLE)), (DO C 449, de 23 de diciembre de 2020); y de 12 de febrero de 2020, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de Protección de las Inversiones entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República Socialista de Vietnam, por otra (05931/2019 - C9-0020/2019 - 2018/0358(NLE)), (DO C 294, de 23 de julio de 2021).

con países con un alto potencial de mercado y donde es necesario reducir el nivel protección contra los intereses europeos y, en los últimos años, con países que pueden aportar una mayor seguridad y autonomía a la UE.

Además, se trata de asociaciones que se han negociado en un clima de apertura, transparencia y legitimidad, sin precedentes en la política comercial de la UE, lo que fomenta no solo un debate informado y el escrutinio de los acuerdos por parte de la opinión pública, sino también que sus beneficios lleguen, verdaderamente, a un número cada vez más amplio de operadores económicos, sin que las lagunas de información, la falta de conocimientos y la escasez de recursos obstaculicen su aprovechamiento.

En estas circunstancias, los acuerdos de nueva generación representan oportunidades significativas de crecimiento económico y beneficiarán considerablemente a los operadores económicos europeos. En cifras, antes de que la pandemia se extendiera por todo el mundo en 2020, el comercio de mercancías entre Canadá y la UE alcanzó un máximo histórico de sesenta y seis mil millones de euros en 2019, lo que equivale a un aumento del 27% en comparación con el año anterior a la aplicación provisional del CETA. Durante el mismo período, el comercio de Canadá con el resto del mundo creció solo en un 13%, mientras que el comercio de la UE con el mundo creció un 17%. Además, desde la aplicación del CETA, la tasa de crecimiento medio anual del comercio bilateral Canadá-UE aumentó del 4,4%, durante el período comprendido entre 2011 y 2016, a casi el doble, un 7,9% durante los años 2018 y 2019.

Por otra parte, del presente estudio también se desprende que se trata de instrumentos convencionales que plantean grandes desafíos en la práctica. Tras muchos años de esfuerzos dedicados a la negociación, el reto más significativo que afronta la UE en la actualidad es el de insuflar vida a los textos jurídicos, a menudo farragosos, y alcanzar una implementación plena y efectiva de los compromisos que contemplan. Pero, sobre todo, conseguir la ratificación de los acuerdos más ambiciosos como el CETA. Con tan solo diecisiete ratificaciones, su futuro como acuerdo global y comprensivo es todavía incierto. Habría que mantener la puerta abierta a una posible reestructuración como tándem regulatorio, similar a los instaurados con Singapur y Vietnam. Desde una óptica jurídica, esta no deja de ser una cuestión espinosa debido a los Estados que ya han expresado su consentimiento definitivo en obligarse por el acuerdo como un todo, pero las alternativas —una aplicación provisional parcial indefinida, una entrada en vigor asimétrica, a la carta para los Estados miembros, o la suspensión de la aplicación provisional por imposibilidad de ratificación— no suscitan menos interrogantes.

Pero, sobre todo, más allá de los incuestionables beneficios económicos y de los retos prácticos que plantean, los acuerdos de nueva generación de

la UE, así como otros modelos de acuerdos que promueven una integración profunda de los mercados en todo el mundo, simbolizan la importancia de la cooperación, las normas comunes y la previsibilidad para el desarrollo las relaciones económicas. No en vano se han definido como asociaciones estratégicas que conforman las normas del comercio mundial. En un entorno geopolítico cada vez más hostil y difícil de armonizar con una visión idealista del comercio mundial, apostar por el comercio libre y basado en reglas, aún en el ámbito bilateral, deviene imprescindible y cada vez más urgente.

En este sentido, el nuevo modelo económico impuesto por el entorno internacional, el de autonomía estratégica abierta, merece una aproximación cautelosa. No cabe duda de que la UE, debe asegurarse de elaborar una política más autónoma para evitar la vinculación a la voluntad, a menudo caprichosa, de otras potencias, particularmente en lo que concierne a las cadenas globales de valor y a la dependencia en sectores clave, como el de la energía. En definitiva, una política que refuerce la capacidad de la UE para ofrecer una respuesta firme a los desafíos cada vez más inusuales y adoptar una postura categórica frente a aquellos países que resquebrajan la paz y la seguridad internacional. Pero, también es preciso advertir los riesgos de una corrección excesiva, pues la ilusión de autosuficiencia económica y prosperidad a través del proteccionismo puede ser tan peligrosa como una liberalización descontrolada.

Bibliografía

- Andrés Sáenz de Santa María, P. (2008). El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio. En J. Martín y Pérez de Nanclares (coord.). *El Tratado de Lisboa: La salida de la crisis constitucional* (pp. 205-225). Madrid: Iustel.
- Baldwin, R. (2011). *21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules*. Ginebra: World Trade Organization. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1869845>.
- Blanc Altemir, A. (dir.). (2020). *La Unión Europea, promotora del libre comercio: análisis e impacto de los principales acuerdos comerciales*. Navarra: Aranzadi.
- Bosse-Platière, I. y Rapoport, C. (2019). Negotiating and implementing free trade agreements in an uncertain environment. In I. Bosse-Platière and C. Rapoport (eds.). *The conclusion and implementation of European Union free trade agreements: constitutional challenges* (pp. 1-21). Cheltenham: Edward Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781788974806.00009>.
- Brown, C. y Record, J. (2015). EU-Korea free trade agreement. En S. Lester, B. Mercurio y L. Bartels (eds.). *Bilateral and regional trade agreements. Commentary and Analysis* (pp. 39-59). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107479937.002>.

- Castillo De La Torre, F. (2019). The Opinion on the free trade agreement with Singapore and its aftermath: some personal reflections. En I. Bosse-Platière y C. Rapoport (eds.). *The conclusion and implementation of European Union free trade agreements: constitutional challenges* (pp. 23-38). Cheltenham: Edward Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781788974806.00011>.
- Castellarin, E. (2019). The joint committees established by free trade agreements and their impact on EU law. En I. Bosse-Platière y C. Rapoport (eds.). *The conclusion and implementation of European Union free trade agreements: constitutional challenges* (pp. 203-221). Cheltenham: Edward Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781788974806.00021>.
- Cepillo Galvín, M. A. (2008). Los objetivos de la política comercial común a la luz del Tratado de Lisboa. En J. Martín y Pérez de Nanclares (coord.). *El Tratado de Lisboa: La salida de la crisis constitucional* (pp. 373-390). Madrid: Iustel.
- Chauffour, J-P y Kleimann, D. (2013). The challenge of implementing preferential trade agreements in developing countries - Lessons for Rule Design. In D. Kleimann (ed.). *EU preferential trade agreements: commerce, foreign policy and development aspects* (pp. 43-55). Florencia: European University Institute. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2104183>.
- Cienfuegos Mateo, M. (2017). *Los procedimientos de celebración de acuerdos internacionales por la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa*. Barcelona: Bosch Editor. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvr33cs7>.
- Conthe Yoldi, J. (2016). Los acuerdos europeos de nueva generación: de Seúl a Manila, parando en Hanói. *Boletín Económico de ICE*, 3074, 95-104. Disponible en: <https://doi.org/10.32796/bice.2016.3074.5552>.
- Cremona, M. (2018). Shaping EU trade policy post-Lisbon: opinion 2/15 of 16 may 2017. *European Constitutional Law Review*, 14 (1), 231-259. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1574019617000402>.
- (2020). Defining the scope of the common commercial policy. En M. Hahn y G. Van Der Loo (eds.). *Law and practice of the common commercial policy: the first 10 years after the Treaty of Lisbon* (pp. 47-70). Boston: Brill Nijhoff. Disponible en: https://doi.org/10.1163/9789004393417_004.
- Dashwood, A. (2018). EU acts and member State acts in the negotiation, conclusion, and implementation of international agreements. In M. Cremona y C. Kilpatrick (eds.). *EU legal acts: challenges and transformations* (pp. 189-249). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198817468.003.0008>.
- Díez-Hochleitner, J. (2017). La nueva política comercial de la Unión Europea desborda el marco de sus competencias. Comentarios preliminares al dictamen 2/15 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 57, 403-429. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepclrdce.57.01>.
- Díez Peralta, E. (2006). La política agrícola común a la luz de su reforma. *Revista General de Derecho Europeo*, 11, 3. Disponible en: <https://bit.ly/41SWDz6>.

- (2021). La política convencional de la Unión Europea sobre readmisión de inmigrantes irregulares: una cooperación opaca y con implicaciones graves para los derechos humanos. *Revista Española de Derecho Internacional*, 73 (2), 69-84. Disponible en: <https://doi.org/10.17103/redi.73.2.2021.1a.04>.
- Dimopoulos, A. (2011). *EU foreign investment law*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199698608.001.0001>.
- Driessen, B. (2020). The Council, the common commercial policy and the institutional balance. En M. Hahn y G. Van der Loo (eds.). *Law and practice of the common commercial policy: the first 10 years after the Treaty of Lisbon* (pp. 547-566). Boston: Brill Nijhoff. Disponible en: https://doi.org/10.1163/9789004393417_025.
- Eliasson, L. J. y García-Durán, P. (2020). Norm contestation in modern trade agreements: was the transatlantic trade and investment partnership a one-off. In E. Johansson-Nogués *et al.* (eds.). *European Union contested: foreign policy in a new global context* (pp. 153-168). Suiza: Springer. Available in: https://doi.org/10.1007/978-3-030-33238-9_9.
- Esteban, M. y Otero, M. (2021). El Acuerdo de inversiones UE-China: un paso en la dirección correcta. *Real Instituto Elcano, Comentario Elcano*, 8.
- Fernández Rozas, J. C. (2019). Permanencia y expansión del bilateralismo: los acuerdos comerciales de nueva generación entre la Unión Europea y terceros países. *La Ley Unión Europea*, 68, 2.
- García Berceo, I. y Chávarri Ureta, I. (2020). Comercio y geopolítica: ¿Hacia dónde va la política comercial de la Unión Europea? En P. García-Durán Huet y E. Serrano Robles (eds.). *Geopolítica y comercio en tiempos de cambio. Una mirada desde Barcelona* (pp. 97-104). Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs.
- Gáspár-Szilágyi, S. y Usynin, M. (2017). The growing tendency of including investment chapters into preferential trade agreements. *Netherlands Yearbook of International Law*, 48, 267-304. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-94-6265-243-9_9.
- Hahn, M. y Van Der Loo, G. (2020). Introduction: 10 years common commercial policy since the Treaty of Lisbon. En M. Hahn y Y. G. Van der Loo (eds.). *Law and practice of the common commercial policy: the first 10 years after the Treaty of Lisbon* (pp. 1-24). Boston: Brill Nijhoff. Disponible en: https://doi.org/10.1163/9789004393417_002.
- Hinojosa Martínez, L. M. y Pérez Bernárdez, C. (2022). La Organización Mundial del Comercio: cuestiones institucionales. En L. M. Hinojosa Martínez y J. Roldán Barbero (coords.). *Derecho Internacional Económico* (pp. 55-78). Valencia: Tirant lo blanch.
- Hinojosa Martínez, L. M. y Fajardo Del Castillo, T. (2022). Los nuevos problemas del comercio internacional. En L. M., Hinojosa Martínez y J. Roldán Barbero (coords.). *Derecho Internacional Económico* (pp. 205-235). Valencia: Tirant lo blanch.

- Hoekman, B. y Kostecki, M. (2009). *The political economy of the world trading system: the World Trade Organization and Beyond*. New York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3157110>.
- Hoekman, B. y Nelson, D. (2018). *21st century trade agreements and the owl of Minerva*. Florencia: European University Institute Working Papers, RSCAS, 04. Disponible en: <http://hdl.handle.net/1814/50964>.
- Hocking, B. (2004). Changing the terms of trade policy making: from the club to the «multistakeholder» model. *World Trade Review*, 3 (1), 3-26. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1474745604001600>.
- Hoffmeister, F. (2017). Of transferred competence, institutional balance and judicial autonomy - constitutional developments in European Union trade policy seven years after Lisbon. En J. Czuczai y F. Naert (eds.). *The European Union as a global actor: bridging legal theory and practice* (pp. 309-336). Leiden: Brill Nijhoff.
- Horn, H., Mavroidis, P. C. y Sapir, A. (2009). *Beyond the World Trade Organization? An anatomy of European Union and United States preferential trade agreements*. Bruselas: Bruegel Blueprints Series.
- Iruretagoiena Agirrezabalaga, I. (2017). Por fin un poco de luz en el farragoso debate competencial en el marco de los nuevos tratados de comercio e inversión de la Unión Europea: dictamen 2/15 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *La Ley Unión Europea*, 50, 4.
- Kleimann, D. (2013). Global Europe: quo vadis? In D. Kleimann (ed.). *European Union preferential trade agreements: commerce, foreign policy and development aspects* (pp. 3-5). Florencia: European University Institute. Disponible en: <https://bit.ly/3ZU6HpT>.
- (2011). *Taking stock: European Union common commercial policy in the Lisbon era*. Brusel: European Center for Political and Social Studies. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1898613>.
- Laursen, F. y Roederer-Rynning, C. (2017). Introduction: the new free trade agreements as contentious market regulation. *Journal of European Integration*, 39 (7), 763-779. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/07036337.2017.1372430>.
- Leblond, P. y Viju-Miljusevic, C. (2019). European Union trade policy in the twenty-first century: change, continuity and challenges. *Journal of European Public Policy*, 26 (12), 1836-1846. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1678059>.
- López-Jurado Romero De La Cruz, C. (2011). La oferta comercial preferencial de la Unión Europea a los países en vías de desarrollo: modalidades e interacciones. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 39, 443-483.
- Manero Salvador, A. (2018). *Los tratados de libre comercio de Estados Unidos y de la Unión Europea*. Barcelona: Bosch. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvr33cq8>.
- Martínez Serrano, J.A. (2020). La crisis del multilateralismo. *Revistas de Información Comercial Española*, 913, 17-32. Disponible en: <https://doi.org/10.32796/ice.2020.913.6991>.

- Melo Araujo, B. A. (2016). *The European Union deep trade agenda*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198753384.001.0001>.
- Niemann, A. (2012). The common commercial policy: from nice to Lisbon. In F. Laursen (ed.). *The European Union's Lisbon Treaty: Institutional choices and implementation* (pp. 205-227). Farnham: Ashgate.
- Obadovic, I. (2018). *New Zealand and the European Union trade relationship towards a free trade agreement*, Christchurch: University of Canterbury. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.26021/4737>.
- Organización Mundial del Comercio (2011). *La Organización Mundial del Comercio y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia* (Informes OMC). Ginebra: OMC.
- Pelkmans, J. (2017). Business dimension of European Union new free trade agreements. *European Integration Magazine*, (39) 7, 781-794. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/07036337.2017.1372432>.
- Pollet-Fort, A. (2010). *Implications of the Lisbon Treaty on European Union external trade policy*. Singapore: European Union. Disponible en: <https://bit.ly/3kYKjFw>.
- Podgorny, M-J. (2013). The negotiation and adoption of preferential trade agreements in the Lisbon era: a view from the European Parliament. In D. Kleimann (ed.). *European Union preferential trade agreements: commerce, foreign policy and development aspects* (73-79). Florencia: European University Institute. Disponible en: <https://bit.ly/3Jo7jP6>.
- Rigod, B. (2012). Global Europe: The European Union's new trade policy in its legal context. *Columbia Journal of European Law*, 18, 277-306.
- Segura Serrano, A. (2015). El Acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y Canadá (CETA): Una evaluación de la Política Comercial de la Unión Europea. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 30, 9. Disponible en: <https://doi.org/10.17103/reei.30.09>.
- (2016). From external policy to free trade: the European Union-Singapore free trade agreement. En P. Eeckhout y M. López Escudero (eds.). *The European Union's external action in times of crisis* (pp. 483-508). Oxford: Hart Publishing.
- (2019). The comprehensive economic and trade agreement (CETA): trade and regulatory issues. En P. J. Martín Rodríguez y L. M. Hinojosa Martínez (dirs.). *International markets regulation and erosion of the European political and social model* (pp. 115-137). Navarra: Aranzadi.
- Suciu, D. C. (2019). El Acuerdo entre la Unión Europea y Japón relativo a una asociación económica: una gran apuesta por el libre comercio. *Revista General de Derecho Europeo*, 48, 98-131.
- Van Den Hoven, A. (2013). Bilateralism and specific reciprocity in European Union trade policy: the inevitable link. In D. Kleimann (ed.). *European Union preferential trade agreements: commerce, foreign policy and development aspects* (pp. 59-72). Florencia: European University Institute. Disponible en: <https://bit.ly/3Laz5zI>.

- Vedder, C. (2013). Linkage of the common commercial policy to the general objectives for the union's external action. En M. Bungenberg y C. Herrmann (eds.). *Common commercial policy after Lisbon* (pp. 115-144). Heidelberg: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-642-34255-4_8.
- Weib, W. (2019). Joint organs in European Union free trade agreements as a threat to democracy. En I. Bosse-Platière y C. Rapoport (eds.). *The conclusion and implementation of European Union free trade agreements: constitutional challenges* (pp. 222-239). Cheltenham: Edward Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781788974806.00022>.
- Weiss, F. (2008). Trade and investment. En P. Muchlinski, F. Ortino y C. Schreuer (eds.). *The Oxford handbook of international investment law* (pp. 182-223). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199231386.013.0006>.
- Woolcock, S. (2010). *The Treaty of Lisbon and the European Union as an actor in international trade*. Brussels: European Centre for International Political Economy. Disponible en: <https://bit.ly/3IUfjFY>.
- (2014a). European Union policy on preferential trade agreements in the 2000s: a reorientation towards commercial aims. *European Law Journal*, 20 (6), 718-732. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/eulj.12101>.
- (2014b). Trade policy: policy-making after the Treaty of Lisbon. En H. Wallace, M. Pollack y A. Young (eds.). *Policy making in the European Union* (pp. 388-406). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/hepl/9780199689675.003.0016>.
- Yan, S. (2015). The European Parliament's role in European Union trade policy after Lisbon: analysis from an actorness approach. *Online Papers on Parliamentary Democracy*, 3, 7-11. Disponible en: <https://bit.ly/3kXiQLP>.
- Young, A. R. (2017). The politics of deep integration. *Cambridge Review of International Affairs*, 30 (5-6), 453-463. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09557571.2017.1459283>.
- (2019). Two wrongs make a right? The politicization of trade policy and European trade strategy. *Revista de Políticas Públicas Europeas*, 26 (12), 1883-1899. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1678055>.