

# 1. Introducción

La Política Comercial Común europea (PCC) ha afrontado importantes cambios y desafíos en la última década<sup>1</sup>, fruto, entre otros factores, de:

- Primero, modificaciones de su marco regulatorio, institucional y decisorio, como consecuencia de la entrada en vigor y la aplicación de las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa<sup>2</sup>. En concreto, el Tratado de Lisboa extiende el ámbito de la política comercial común (competencia exclusiva de la Unión Europea) al comercio de servicios, a los aspectos comerciales relacionados con la propiedad intelectual y a las inversiones directas extranjeras. Además, confiere al Parlamento Europeo un papel más importante tanto en los procedimientos legislativos para la definición del marco de aplicación de la política comercial y la adopción de medidas unilaterales, como en la negociación y conclusión de acuerdos comerciales internacionales entre la UE y terceros países. También, es reseñable la búsqueda de una mayor coherencia entre las vertientes de acción interna y externa, y un reforzamiento del vínculo de los acuerdos comerciales con los valores europeos –y no sólo con sus intereses–<sup>3</sup>. Todo ello confiere a la política comercial una mayor proyección política y social, a la vez que una mayor legitimidad democrática;
- Segundo, un escenario internacional dominado por el bloqueo de progresos multilaterales en el seno de la OMC, un creciente nacionalismo y proteccionismo económico (especialmente durante la presidencia de Trump) y una sensación creciente de insatisfacción con el *statu quo*, falta de reciprocidad y competencia desleal de economías como la China que aprovechaban los beneficios del sistema multilateral, a la vez que mantenían un intenso dirigismo desde el Estado y el partido único. Todo ello llevó a una guerra comercial abierta China-EE.UU., y a una sustancial modificación de la actitud y los mecanismos de defensa comercial desde la Unión Europea<sup>4</sup>;
- Tercero, ante ese bloqueo de lo multilateral –y a pesar de continuar defendiendo la necesidad de reformas y avances multilaterales– la PCC ha girado hacia lo bilateral y birregional, además de explorar reformas que refuercen sus mecanismos unilaterales de defensa comercial<sup>5</sup>. La Unión Europea ha seguido impulsando otras áreas de integración regional, ha intentado en la medida de lo posible firmar acuerdos comerciales birregionales –entre la Unión Europea y otras áreas de integración como Mercosur, ASEAN, Centroamérica o la Comunidad de Andina de Naciones (CAN) y, cuando esas posibilidades se han cerrado, ha seguido negociando a nivel bilateral<sup>6</sup>;

1 M. Hahn & G. Van der Loo, (eds.), *Law and practice of the Common Commercial Policy, The First 10 Years after the Treaty of Lisbon*, Brill Nijhoff, 2021.

2 Véase, entre otros, G. Villalta & B. Al-Haddan, 'The Common Commercial Policy After Lisbon. An Analysis of the Reforms', *European Law Review* 36 (2), 2011, pp. 289-300; or M. Krawjewski, 'The Reform of the Common Commercial Policy: Coherent and Democratic?', en A. Biondi, P. Eeckhout & S. Ripley (eds.), *EU Law After Lisbon*, Oxford, OUP, 2012. En español, se pueden consultar: J.C. García de Quevedo, 'Implicaciones del Tratado de Lisboa sobre la política comercial comunitaria', *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, nº 851, 2009, pp. 77-95; L.N. González Alonso y J. Santos Vara, 'La dimensión exterior del Mercado Único Europeo', en J.M. Beneyto (dir.), J. Maillo y B. Becerril (coords.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, Tomo VI, Thomson Reuters Aranzadi, 2013, pp. 751-813; y I. Hurtado, 'La Política Comercial Común', en J.M. Beneyto (dir.), J. Maillo y B. Becerril (coords.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, Tomo IX, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp. 189-253.

3 Véase a este respecto el artículo 21 TUE y el *Non-paper of the Commission services Trade and Sustainable Development (TSD) chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs)*, 11.07.2017 (accesible en: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc\\_155686.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf)). Véase también en el mismo sentido el mandato de la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, al Comisario de Comercio: [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner\\_mission\\_letters/mission-letter-phil-hogan-2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-phil-hogan-2019_en.pdf)

4 Sobre la modificación de la actitud europea, en lo relativo a las inversiones extranjeras directas, véase J. Maillo y J. Porras, *Inversiones Unión Europea-China: ¿hacia una nueva era?*, Documentos de Trabajo Real Instituto Universitario de Estudios Europeos, Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, nº 99/2020, CEU ediciones.

5 Véase, entre otros, A. Blanc (dir.), *La Unión Europea, promotora del libre comercio. Análisis e impacto de los principales acuerdos comerciales*, Thomson Reuters Aranzadi, 2020; y J.C. Fernández Rozas, 'Permanencia y expansión del bilateralismo: Los acuerdos comerciales de "Nueva Generación" entre la Unión Europea y terceros países', *La Ley Unión Europea*, nº. 68, 2019, pp. 1-59.

6 Es precisamente lo que ha pasado con ASEAN y con la CAN. En ambos casos, el bloqueo de la negociación birregional, que fue la primera opción de la Unión Europea, desencadenó una negociación a nivel bilateral que llevó al cierre de acuerdos con Singapur y Vietnam en el primer caso, y con Colombia, Perú y, más tarde Ecuador, en el segundo. En cambio, sí fructificaron los acuerdos en bloque en el caso de Mercosur y Centroamérica.

- Cuarto, la cada vez mayor relevancia de otros temas y valores, asociados ahora más estrechamente con las relaciones comerciales como la sostenibilidad medioambiental, los estándares laborales o la defensa de los derechos humanos<sup>7</sup>;
- Quinto, un mayor foco en el “enforcement”, en la supervisión y el cumplimiento de lo acordado, con el criticado bloqueo del órgano de apelación de la OMC por Trump, y la apuesta por mecanismos alternativos, al menos de carácter temporal y complementario por parte de la Unión Europea, como los Tribunales arbitrales permanentes, tanto para el nivel multilateral como para los niveles bilaterales y birregionales,<sup>8</sup>
- Sexto, la aparición de nuevos actores que anteriormente habían jugado un papel mucho menor como el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales y regionales, los partidos políticos, la sociedad civil y en general la opinión pública. Fruto probablemente de todos los anteriores cambios, y de negociaciones de acuerdos de gran alcance como fue la hasta ahora fracasada Asociación Transatlántica para el comercio y la inversión (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) entre la Unión Europea y EE.UU., se ha vivido un debate político y público, con manifestaciones en las calles y en las redes sociales, sin precedentes<sup>9</sup>, en el que se ha puesto sobre la mesa el posible impacto de la liberalización comercial sobre la protección al consumidor, la seguridad alimentaria, el cambio climático y la protección del medio ambiente, los estándares laborales o los servicios públicos en Europa. El proceso de negociación de acuerdos comerciales fue, además, tildado de pecar de excesivo secretismo y, como reacción se ha incrementado la transparencia en relación a las directrices de negociación del Consejo, las propuestas de la Comisión, los informes tras cada ronda y el texto consolidado negociado. Se han buscado fórmulas para dar también audiencia y más voz a la sociedad civil en todo el proceso.

En el marco de estas tendencias, la presente contribución se va a centrar más específicamente en uno de los aspectos de esta PCC, los llamados acuerdos comerciales de “Nueva Generación” que la Unión Europea ha venido impulsando en la última década.

Se denominan acuerdos de libre comercio de “Nueva Generación”, toda una serie de acuerdos comerciales de carácter bilateral o birregional que tratan de impulsar las actividades económicas transfronterizas de un modo más omnicompreensivo, y que la Unión Europea ha venido negociando desde la década de los 2000, empezando con el acuerdo firmado con Corea del Sur en 2010. Buscan impulsar el libre comercio entre las partes, normalmente economías desarrolladas o emergentes, pero se distinguen de los acuerdos de “Primera Generación” por su mayor ambición y alcance. Generalizando y sintetizando podríamos decir que son tres sus rasgos principales:

En primer lugar, su contenido suele ser mucho más amplio: no se centra sólo en mercancías sino también en servicios, establecimiento y capitales. No se limita a barreras arancelarias al comercio de mercancías, sino que se extiende mucho más allá de aspectos tales como: barreras no arancelarias en mercancías, prestación de servicios, inversiones, contratación pública, aspectos comerciales relativos a la propiedad industrial, normativa de defensa de la competencia y otros aspectos regulatorios (intercambio y protección de datos, comercio electrónico y demás aspectos de la era digital).... No todos los acuerdos de “Nueva Generación” entran a regular todos estos aspectos, pero sí se caracterizan por cubrir varios de ellos o no centrarse en las barreras arancelarias a las mercancías.

7 Véase, entre otros, Comisión Europea, *Non-paper of the Commission services Trade and Sustainable Development (TSD) chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs)*, *supra* n. 3; B. Cooreman & G. Van Calster, *Trade and Sustainable Development Post-Lisbon*, en M. Hahn & G. Van der Loo, *supra* n. 1, pp. 187-205; y C. Martínez San Millán, ‘Hacia una efectiva implementación de los capítulos de comercio y desarrollo sostenible de los acuerdos de libre comercio de la Unión Europea’, *Revista de estudios europeos*, nº. 75 (enero-junio), 2020, pp. 72-85.

8 Sobre la reciente evolución y las perspectivas de futuro en esta materia, se puede consultar. J. M. Beneyto, *¿Hacia la Corte multilateral de inversiones? el acuerdo de inversiones EU-China y sus consecuencias para el arbitraje*, Documentos de Trabajo Real Instituto Universitario de Estudios Europeos, Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, 2021, CEU ediciones; y G. Schumann, ‘El arbitraje de inversiones en los tratados de libre comercio de “Nueva Generación”: un análisis nacional desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva’, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 12 (2) 2020, pp. 1446-1469.

9 B. Lange, ‘Trade Policy Since the Entry into Force of the Treaty of Lisbon’, en M. Hahn & G. Van der Loo, *supra* n. 1, pp. XIII-XX; y A. Auersperger, ‘The role of the European Parliament in the Shaping of the Common Commercial Policy’, en M. Hahn & G. Van der Loo, *supra* n. 1, pp. 567-585.

En segundo lugar, suelen contener también un capítulo de comercio sostenible que establece compromisos en temas medioambientales y laborales.

Por último, suelen incluir también un capítulo desarrollado de gobernanza y resolución de controversias.

En la presente contribución se examinará el origen y evolución de estos acuerdos UE de “Nueva Generación”, se profundizará en sus características, arquitectura y contenido, mencionando algunas de sus dificultades y riesgos, para cerrar con una valoración final de este nuevo fenómeno y su impacto, así como sus perspectivas futuras.

## 2. Origen y contextualización

La Unión Europea ha sido siempre un adalid del comercio global como factor de crecimiento económico, empleo, progreso económico y social, tanto dentro como fuera de Europa. En la actualidad, sigue promoviendo y sigue siendo un actor clave de un comercio global sostenible. Además, la ciudadanía europea y española considera positiva la política comercial común y el comercio internacional que de ella se deriva (60%), así como el 77% de los españoles encuestados cree que la defensa de los intereses comerciales es más efectiva desde el conjunto de la UE que desde un Estado miembro<sup>10</sup>.

La Unión no sólo ha eliminado las barreras entre Estados miembros a la libre circulación de mercancías, trabajadores, establecimiento, servicios y capitales, creando un gran Mercado Común, el Mercado Único Europeo, para más de 500 millones de ciudadanos, sino que ha abogado por mantener relaciones comerciales abiertas con terceros Estados, por impulsar otras áreas de integración regional y, más en general, por desarrollar el comercio global.

La Unión Europea ha venido siendo reconocida como uno de los mercados más abiertos del mundo<sup>11</sup> y ha luchado por incrementar sus exportaciones tanto de bienes como de servicios, además de ser uno de los principales orígenes de los flujos de inversiones a nivel global. A pesar del desarrollo de las economías emergentes y de la importancia de nuevos actores como China, las cifras siguen confirmando que la Unión Europea es un gran actor comercial a nivel global: excluyendo el comercio intracomunitario, la Unión representa, con referencia a 2019 (ya la UE de 27), el 16,4% del comercio de bienes y servicios a nivel global (por encima del 13,7% de EE.UU. o el 13% de China o el 4,6% de Japón)<sup>12</sup>. En mercancías, el 15,6% de las exportaciones y el 13,9% de las importaciones mundiales<sup>13</sup>; en servicios, el 22,5 % de las exportaciones y el 21% de las importaciones<sup>14</sup>; en inversiones extranjeras directas (IED), con referencia al año 2019: recibe el 31% y es el origen del 36% de las realizadas en terceros Estados<sup>15</sup>. Por tanto, no es de extrañar que hasta un 30% de los empleos de la Unión Europea dependan del comercio exterior: 35 millones de empleos en 2019, frente a 20 millones en 2000, 16 millones dependen de las IED<sup>16</sup>. Es el socio comercial principal de 74 países (frente a 66, China y 31 EE.UU.)<sup>17</sup>. Cualitativamente, su papel es todavía más relevante como uno de los principales motores de la OMC y de la estandarización internacional.

Su gran papel y fortaleza en el ámbito comercial es un activo indudable y trasciende el ámbito económico para aportarle una mejor posición geoestratégica. Si, además, tenemos en cuenta que en el futuro próximo

---

10 Eurobarómetro especial sobre comercio internacional de la UE, 19.11.2020.

11 Tiene una arancel medio bajo: 5,1% frente a 7,6% China, y a venido siendo uno de los mercados más abiertos al establecimiento de empresas, la prestación de servicios y las inversiones exteriores.

12 *DG Trade Statistical Guide*, August 2020, Publication Office of the EU, Luxembourg, p. 21.

13 *Ibid*, pp. 12-13.

14 *Ibid*, pp. 14-15.

15 OECD (2020), *FDI in figures*, pp. 2 y 3. Consultar en <https://www.oecd.org/investment/FDI-in-Figures-April-2020.pdf>

16 Key Facts and Figures, *An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*, European Commission, Febrero 2021, [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc\\_159431.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159431.pdf)

17 *Ibid*.