



CEU

*Real Instituto Universitario
de Estudios Europeos*

Universidad San Pablo

Informe Ejecutivo de Propuestas para la Política Exterior Española

La Unión Europea, una Gran Potencia Comercial. Los Acuerdos Comerciales de “Nueva Generación” ¿Una Oportunidad para España?

Real Instituto Universitario de Estudios Europeos



CEU | *Ediciones*

La Unión Europea, una gran potencia comercial.
Los acuerdos comerciales de “Nueva Generación”
¿Una oportunidad para España?

Real Instituto Universitario de Estudios Europeos

*Informe Ejecutivo de Propuestas para la
Política Exterior Española*



CEU | *Ediciones*

Con la colaboración de:



La Unión Europea, una Gran Potencia Comercial. Los Acuerdos Comerciales de “Nueva Generación” ¿Una Oportunidad para España?

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita escanear algún fragmento de esta obra.

© 2021, por Real Instituto Universitario de Estudios Europeos

© 2021, por Fundación Universitaria San Pablo CEU

CEU *Ediciones*

Julián Romea 18, 28003 Madrid

Teléfono: 91 514 05 73, fax: 915 14 04 30

Correo electrónico: ceuediciones@ceu.es

www.ceuediciones.es

Real Instituto Universitario de Estudios Europeos

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

www.idee.ceu.es

ISBN: 978-84-17385-80-4

Depósito legal: M-14911-2020

Maquetación: Gráficas Vergara, S. A.

Contenido

- El contexto: la política comercial de la Unión Europea 4
- Algunas consideraciones/recomendaciones desde la perspectiva de España 6
- La política de acuerdos comerciales de la Unión Europea: una visión general 8
- El acuerdo con Japón. Implicaciones para España 10
- El ‘*Comprehensive Economic and Trade Agreement*’ (CETA) con Canadá..... 11
- Hacia la Corte Multilateral de Inversiones. El acuerdo de inversiones UE-China y sus consecuencias para el arbitraje 13
- El acuerdo con Reino Unido. Implicaciones para España 13

El contexto: la política comercial de la Unión Europea

Los acuerdos comerciales con otros países y bloques constituyen uno de los elementos esenciales de la política comercial de la Unión Europea (UE). Tienen, como es lógico, una relevancia fundamental para todos los Estados miembros de la UE, en la medida en que definen el marco en el que se desarrollan sus relaciones comerciales y económicas con una serie de países y bloques.

La política de acuerdos comerciales ha recibido un impulso durante la reciente etapa del Presidente Trump en Estados Unidos. El multilateralismo entró en crisis, como consecuencia de la política impulsada por Trump. Ello llevó a muchos países a buscar acuerdos de tipo bilateral, con el fin de promover una liberalización de los intercambios que resultaba muy difícil de alcanzar a nivel multilateral.

Con el Presidente Biden ha empezado a registrarse un retorno o un papel más positivo de Estados Unidos en foros multilaterales, como el Acuerdo de París o la Organización Mundial del Comercio (OMC), aunque persisten las incertidumbres.

Un tema pendiente, de gran relevancia para la Unión Europea, es si se reanudarán las negociaciones entre Estados Unidos y la UE para un acuerdo económico, el TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*), abandonadas por Trump al poco de comenzar su presidencia.

Como hemos indicado, el retroceso del multilateralismo durante la etapa de Trump dio un impulso a la búsqueda de acuerdos comerciales bilaterales, como una alternativa a los multilaterales y a la relativa paralización de la Organización Mundial del Comercio. Cabe mencionar a este respecto el acuerdo entre la Unión Europea y Japón, el CPTPP (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*), que agrupa a una serie de países de Asia-Pacífico y que ha remplazado al antiguo TPP (*Trans-Pacific Partnership*) que Estados Unidos abandonó, o el RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*), que agrupa los países de la ASEAN junto con Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda y China. Este último acuerdo está llamado, en teoría, a ser el mayor acuerdo de libre comercio de la historia: sus participantes representan cerca de un tercio del PIB global, un 28 % del comercio global y un 30 % de la población mundial.

Por otro lado, un cambio significativo en los nuevos acuerdos comerciales es que su alcance se ha ampliado de manera notable. Los acuerdos comerciales “antiguos” se centraban en la eliminación de aranceles y otros obstáculos al comercio. La fórmula más corriente era el establecimiento de una zona de libre comercio, dentro de la cual se eliminaban las barreras a los intercambios comerciales (en ocasiones con determinadas excepciones en ciertos sectores, que podían llegar a ser muy significativas).

En los últimos años se han ido generalizando los que se conocen como “Acuerdos de Nueva Generación”. Estos van mucho más allá de las barreras comerciales e incorporan otros aspectos como:

- Inversiones.
- Resolución de disputas.
- Temas de propiedad intelectual (cabe destacar a este respecto la incorporación de cláusulas sobre denominaciones de origen).
- Medio ambiente.
- Competitividad, es decir, eliminación o seguimiento de regulaciones y otras actuaciones de los gobiernos que distorsionen la competitividad o, empleando el término que se ha popularizado, impidan la existencia de un “*level playing field*”.
- Cuestiones laborales y sociales.

En la UE fue probablemente el acuerdo con Corea del Sur el primer acuerdo que se puede considerar de “Nueva Generación”.

En febrero de 2021, la Comisión Europea anunció una nueva estrategia comercial, que se plasmó en una Comunicación de la Comisión Europea¹. En estos tiempos de fuertes alteraciones económicas, con una pandemia que está provocando enormes trastornos en la economía y en el comercio, una competencia geoestratégica virulenta entre Estados Unidos y China, transformaciones y disrupciones en las cadenas globales de valor, ascenso del proteccionismo y del nacionalismo económico, parálisis de la Organización Mundial del Comercio, etcétera, la Unión Europea intenta con esta estrategia definir su política comercial en el escenario internacional.

En su discurso presentando la estrategia, el comisario de Comercio (y vicepresidente de la Comisión), Dombrovskis, recordaba la importancia que el comercio exterior tiene para la economía europea con algunos datos básicos:

- El comercio sostiene 35 millones de empleos en la UE.
- Se trata de empleos que reciben buenos salarios (12% superiores a la media).
- Potenciar el comercio es vital para la UE: el 85% del crecimiento mundial tendrá lugar fuera de la UE en la próxima década.

La estrategia intenta perfilar una posición propia ante el gran condicionante del contexto actual: la competencia estratégica entre Estados Unidos y China. Por un lado, la comunicación de la Comisión deja clara la preeminencia de la relación transatlántica, la “asociación más grande y económicamente más significativa en el mundo (...) y que tiene sus raíces en valores e intereses comunes”.

Esta preeminencia se puso de manifiesto en abril de 2021, cuando la Unión Europea, Estados Unidos, Reino Unido y Canadá anunciaron en una acción coordinada –por primera vez– sanciones contra China por su actuación en Xinjiang. Era la primera vez, además, que la Unión Europea adoptaba sanciones contra China desde los sucesos de Tiananmen de 1989. Esta adopción concertada de sanciones contra China marca un cambio cualitativo en la actitud de los países occidentales frente al gigante asiático, y parece anunciar una posición de mayor firmeza y unidad.

La UE quiere mantener su autonomía, la denominada “autonomía estratégica abierta”, pero deja claro que no hay equidistancia: su posición está en el bloque de las democracias que defienden los derechos humanos².

En este marco, la comunicación de la Comisión establece las grandes líneas futuras de su política comercial, entre las que cabe destacar las siguientes:

- La digitalización y la sostenibilidad, tanto medioambiental como social. Un objetivo será incorporar el Acuerdo de París y los temas de sostenibilidad en los nuevos acuerdos comerciales que negocie la UE. Establecerá, además, reglas de *due diligence* para sus empresas, para que el trabajo forzado e infantil no forme parte de sus cadenas globales de valor.
- La reforma de la Organización Mundial del Comercio, que con la nueva Administración Biden va a recibir previsiblemente un nuevo impulso, tras el bloqueo del Presidente Trump. La reforma de la Organización Mundial del Comercio plantea un amplio espectro de temas. La comunicación de la Comisión menciona, en relación con esta reforma, algunos puntos clave:
 - Los efectos negativos que puede tener la intervención de los Estados en la actividad económica, y en el comercio internacional en particular. En particular, se debe definir de forma más precisa lo que se entiende por “*public bodies*”. Hasta ahora ha prevalecido una definición muy restringida del

1 https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf

2 En este sentido, la comunicación de la Comisión se expresa con claridad:

“In order to help fulfil its geopolitical ambitions globally, the EU will need to diversify its relations and build alliances with like-minded partners, including through its broad network of trade agreements. This network is essential with each and every current and future agreement forging our relationships with partners. The EU’s free trade agreements (FTAs) are platforms for enhanced cooperation pursuing our values and interests. They are the basis for engagement with important markets and countries around the world, particularly in the Asia-Pacific region, in Latin America and the Caribbean”.

concepto. Un punto clave es el establecimiento de medidas contra las distorsiones que suponen las empresas estatales, que se benefician en muchos países (y de manera especialmente relevante en China) de subvenciones, créditos en condiciones favorables, acceso preferencial en las compras públicas, etcétera.

- La reforma del sistema de resolución de disputas. En particular se debe agilizar el mecanismo de resolución de apelaciones.
 - Establecer mecanismos más efectivos por parte de la OMC para el seguimiento y monitorización de las políticas y actuaciones de sus miembros.
 - Incorporar con la importancia debida los temas de sostenibilidad medioambiental y social, las distorsiones del *level playing field* y el comercio digital.
- Potenciar la firma de acuerdos comerciales. Los acuerdos se han convertido en un instrumento clave de la política comercial de la UE³.

En concreto, la política de acuerdos comerciales de la UE va a conceder una atención prioritaria a las cuestiones aludidas anteriormente, que serán incorporadas en los nuevos acuerdos que se negocien:

- El Acuerdo de París.
- La sostenibilidad.
- Reglas para *due diligence* de empresas para que el trabajo forzado e infantil no forme parte de las cadenas globales de valor de las empresas de la UE.

La incorporación de estas cuestiones puede plantear problemas en ciertas ocasiones. Para los países desarrollados, los compromisos pueden asumirse de manera relativamente asequible. Ahora bien, pueden ser requisitos muy exigentes para determinados países en vías de desarrollo. Los negociadores de la UE deberán, por tanto, buscar un equilibrio entre estos nuevos requerimientos y las condiciones de los países (o bloques) con los que negocien acuerdos comerciales.

Un tema particular pero muy importante es la ratificación del acuerdo de inversiones con China alcanzado a fines de 2020. Está por ver qué pasa con este acuerdo, que había sido muy criticado en medios europeos y, que, como hemos comentado al principio, puede tropezar debido al deterioro de las relaciones políticas entre la UE y China.

Algunas consideraciones/recomendaciones desde la perspectiva de España

En los apartados siguientes de este informe se recogen las recomendaciones que han formulado los diferentes autores de las monografías realizadas en el marco de este proyecto.

En este apartado pretendemos realizar algunas consideraciones de tipo general sobre las implicaciones para España de la política de acuerdos comerciales de la UE y recoger algunas recomendaciones,

3 La comunicación de la Comisión deja claro el papel central que tienen los acuerdos comerciales, y la orientación que estos van a tener en el sentido de responder a la filosofía de Acuerdos de Nueva Generación, con un amplio alcance que va mucho más allá de los aspectos estrictamente comerciales:

“Negotiating trade agreements has been an important tool to create economic opportunities and promote sustainability; implementing those agreements and enforcing the rights and obligations contained in them will be much more significant. This will include ensuring that the EU has the right tools at its disposal to protect workers and businesses from unfair practices. It also implies a greater effort to ensure the effective implementation and enforcement of sustainable development chapters in EU trade agreements, to level-up social, labour and environmental standards globally. By strengthening the implementation and enforcement of its agreements, the EU’s trade policy creates the conditions for businesses to develop, grow and innovate; and secure high-quality jobs in Europe and beyond. Supporting multilateralism and being open for cooperation is not in contradiction with the EU being ready to act assertively in defending its interests and enforcing its rights. The EU should strengthen its toolbox as necessary to defend itself against unfair trading practices or other hostile acts while acting in accordance with its international commitments”.

resumiendo las ideas que se han formulado en las diversas actividades que se han llevado a cabo en el proyecto.

- 1- En general, se valora de forma muy positiva la importancia que tienen los acuerdos comerciales que establece la Unión Europea. Estos acuerdos facilitan el comercio y, por tanto, contribuyen al desarrollo de la actividad internacional de las empresas españolas. Los datos muestran que los acuerdos han contribuido, en principio, a un crecimiento de las exportaciones españolas. Es el caso, por ejemplo, del acuerdo con Canadá, tras cuya firma las exportaciones españolas han venido creciendo a un ritmo elevado durante estos últimos años.
- 2- En el momento en que se redactan estas líneas, están pendientes algunos acuerdos, en diferentes fases de su proceso de negociación, que en concreto pueden ser muy relevantes para España: Mercosur, Méjico, Chile (modernización del acuerdo firmado en 2002).

Estos acuerdos con Latinoamérica son de especial relevancia para España, por la importancia que la zona tiene en su política exterior, pero se están enfrentando a obstáculos.

En el caso de Mercosur, que tropieza con resistencias en la UE (por cuestiones relacionadas con la deforestación, pero, sobre todo, por intereses proteccionistas de intereses agrícolas europeos), es conveniente que por parte de la Administración española se realice un esfuerzo para impulsar su finalización, después de un proceso de negociación que ya lleva en curso muchos años.

España tiene, por razones obvias, un mayor interés que otros países europeos por que se avance en la liberalización de los intercambios con Latinoamérica a través de la firma o renovación de acuerdos económicos.

- 3- El interés económico de España y sus empresas es que se amplíe la negociación de acuerdos económicos hacia otros países y zonas.

Una zona de especial relevancia con la que se echa en falta un acuerdo comercial es ASEAN, una zona de gran tamaño y dinamismo económico (con algunos de cuyos miembros la Unión Europea ha establecido acuerdos comerciales bilaterales).

La presencia de España en Asia sigue siendo muy reducida, y contrasta con el peso económico que tiene esta zona y su dinamismo económico. Se han hecho esfuerzos importantes para potenciar la presencia española, esfuerzos en los que la Administración española ha desempeñado un papel clave, pero queda todavía un amplio margen de mejora.

Es preciso ser consciente de que la negociación de un acuerdo con el conjunto de ASEAN es una tarea complicada, dadas las grandes diferencias, de todo tipo, que existen entre los diez países que integran esta zona. A pesar de ello, un acuerdo comercial UE-ASEAN sería muy positivo desde el punto de vista de las empresas españolas.

- 4- Existe un consenso generalizado de que España ha realizado una labor positiva en la transmisión de sus intereses a la Comisión Europea, que han sido recogidos en la negociación de los acuerdos.

No existen aspectos apreciables en los que se detecte que los intereses españoles se hayan visto perjudicados por no haber sido adecuadamente recogidos en las negociaciones.

En este sentido, se valora de forma positiva el trabajo que ha realizado la representación permanente de España ante la Unión Europea en Bruselas, así como la comunicación que ha existido entre la Administración española y las organizaciones empresariales y otros agentes sociales.

- 5- Un tema de relevancia es el de las inversiones. La negociación de cláusulas sobre inversiones ha demostrado en la práctica sus complicaciones. De hecho, algunos de los acuerdos establecidos por la UE en los últimos tiempos apenas han contemplado las inversiones, como es el caso del acuerdo con Japón.

La protección y promoción de inversiones es lógicamente un tema vital para las empresas, y España debe procurar impulsar en la Unión Europea la atención que merece.

La política de acuerdos comerciales de la Unión Europea: una visión general

- 1- Los acuerdos de “Nueva Generación” nacen y se desarrollan en el marco de importantes cambios y desafíos en la última década para la Política Comercial Común Europea, entre las que cabe resaltar: (1) las importantes 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; (2) 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 ciertas economías, como la china; (3) la necesidad de un giro hacia lo bilateral y birregional, además de explorar reformas que refuercen sus mecanismos unilaterales de defensa comercial; (4) 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; (5) la concienciación de la necesidad de poner mayor énfasis en la supervisión y el cumplimiento de lo acordado y los progresos hacia unos mecanismos estables y justos de solución de diferencias; y (6) un papel creciente de actores como el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales y regionales, los partidos políticos, la sociedad civil y, en general, la opinión pública.
- 2- Los acuerdos comerciales de “Nueva Generación” son una visión modernizada y más ambiciosa, más adaptada al contexto actual, de lo que debe y puede ser una relación comercial bilateral o birregional de la Unión Europea con un tercero en los tiempos actuales. 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. Su contenido suele ser mucho más amplio, no centrándose sólo en mercancías, sino también en servicios, establecimiento, capitales y otros aspectos relacionados (tales como contratación pública o propiedad industrial). Además, suelen contener un capítulo de comercio sostenible, que establece compromisos en temas medioambientales y laborales, y un capítulo desarrollado de gobernanza y resolución de controversias.
- 3- Respecto a la arquitectura de los acuerdos, es variada, en función del momento en que se firmó, de las partes y del contexto en que se negoció. Suelen presentar un bloque amplio dedicado a las relaciones comerciales, un segundo bloque que regula los aspectos de comercio sostenible (normalmente compromisos relativos a cambio climático, protección del medio ambiente y estándares laborales) y una parte final dedicada a gobernanza y solución de controversias. No obstante, no hay un único modelo. Al final se trata de negociaciones individuales (o de bloques) y cada socio tiene sus particularidades que, frecuentemente, quedan reflejadas en el acuerdo. Conviene resaltar que, desde el acuerdo con Singapur, se ha optado por una arquitectura binaria de dos acuerdos separados: un acuerdo principal con todas las materias que caen bajo competencia exclusiva de la Unión Europea, y un segundo, de carácter mixto, en el que se suele incluir la liberalización de inversiones no directas, la protección de las inversiones y los mecanismos de solución de diferencias. Esta opción, que se aprobó para el acuerdo con Singapur, se ha mantenido posteriormente en los acuerdos con Japón, así como en los acuerdos con Singapur y Vietnam, y ha facilitado mucho que los acuerdos de competencia exclusiva se ratificaran y se empezaran a aplicar antes. De todas maneras, el Consejo se ha reservado decisiones futuras en función del examen de los casos concretos.
- 4- En cuanto al impulso al libre comercio de mercancías, estos acuerdos de “Nueva Generación” suelen eliminar todos los aranceles existentes o dejarlos muy reducidos (incluyendo los agroalimentarios), si bien pueden seguir persistiendo algunos para productos sensibles. Sin embargo, la importancia radica más en los progresos que suponen en el desmantelamiento de barreras no arancelarias (barreras técnicas, regulatorias, estándares). A este respecto, suelen incluir partes relevantes del acuerdo de Barreras Técnicas al Comercio (*Technical Barriers to Trade*, TBT) de la OMC y de algunos instrumentos y decisiones adoptados por su Comité TBT, convirtiéndolos de esta manera en obligatorios para las partes, además de buscar fórmulas de mayor cooperación regulatoria mutua. Destacan el reconocimiento de

certificaciones de evaluación de conformidad, el reforzamiento de la cooperación en estandarización y la protección para las indicaciones geográficas.

- 5- En cuanto a otros aspectos comerciales, los acuerdos de “Nueva Generación” suponen un progreso muy notable en servicios, inversiones, contratación pública, y aspectos relacionados de propiedad industrial. En servicios, se ha dado un salto cualitativo muy importante con técnicas innovadoras (por ejemplo, lista negativa, reconocimiento de cualificaciones profesionales, facilitación de movimiento de trabajadores y profesionales). Se abren los mercados de contratación pública a niveles nunca antes vistos, incluyendo, en muchos casos, no sólo los convocados por autoridades nacionales, sino también los de nivel regional y local. En propiedad industrial, conviene resaltar los avances en la protección de las indicaciones geográficas (además de otros derechos de protección industrial) y la potenciación de la lucha contra el fraude, la piratería y la venta de imitaciones. En materia de inversiones, aunque con variaciones importantes en los diferentes acuerdos concretos, la regulación se suele dirigir a tres cuestiones: primero, los aspectos de acceso al mercado (pre-establecimiento); segundo, la protección de las inversiones realizadas (post-establecimiento); y tercero, la solución de controversias. Todo ello se completa con aspectos complementarios como de defensa de la competencia, comercio electrónico y digital y otros aspectos como datos, promoción de las PYMES o gobernanza corporativa.
- 6- Todos los acuerdos de “Nueva Generación” suelen incluir un capítulo de desarrollo sostenible que, progresivamente, se va haciendo más ambicioso. A través de ellos, la Unión Europea busca promover determinados valores propios por los que quiere apostar no sólo internamente sino también externamente (como la sostenibilidad ambiental, estándares laborales). Naturalmente, los capítulos no pueden tener el mismo nivel de ambición cuando se firman con economías desarrolladas con valores comunes (por ejemplo, con Canadá o con Japón) que cuando se pactan con economías emergentes (o en desarrollo) como puede ser el caso de Vietnam, Centroamérica, México o algunos de los países de la Comunidad Andina. Hay un debate en marcha sobre el diseño y la implementación de estos capítulos de comercio y desarrollo sostenible. Aunque hay un gran apoyo a la existencia de esos capítulos y a potenciar su ambición, existen controversias sobre si están siendo suficientemente efectivos o si pueden serlo más. No existe consenso suficiente para pasar a un modelo de sanciones, por lo que se ha propuesto avanzar por vías alternativas que puedan reforzar mayor ambición, así como mejor monitorización y cumplimiento de los compromisos adquiridos.
- 7- Por lo que se refiere a los mecanismos de resolución de controversias, los acuerdos de “Nueva Generación” son muy innovadores, especialmente a partir del acuerdo con Canadá que se ha convertido en el modelo a este respecto para algunos de los posteriores acuerdos (Singapur, Vietnam y México). Desde la Unión Europea, se ha apostado por un nuevo Sistema de Tribunales de Inversiones (STI) que implica: tribunales más estables con mayor transparencia, mejor diseñados para garantizar el poder regulatorio estatal y la defensa de los intereses públicos, con posibilidades de apelación y una apuesta decidida por caminar hacia un único Tribunal Multilateral de Inversiones (TMI) que sustituiría en el futuro a los diferentes tribunales específicos creados para cada acuerdo.
- 8- En conjunto, los acuerdos comerciales de “Nueva Generación” demuestran una ingente tarea de la Unión Europea, con ambición y amplio alcance, que merecen una valoración muy positiva puesto que: (1) impulsan el comercio y la apertura de mercados exteriores para las empresas europeas y aportan una mayor y mejor oferta interna para los ciudadanos europeos; (2) suponen un salto cualitativo importante tanto en mercancías, como servicios, inversiones, contratación pública, aspectos relacionados con la propiedad industrial, además de fomentar otros mecanismos de cooperación regulatoria; (3) preservan los altos niveles de protección de los consumidores, del medioambiente y trabajadores, la seguridad alimentaria o los servicios públicos en territorio europeo; (4) potencian mayores compromisos con valores universales y europeos, fomentando un comercio sostenible y justo y elevando los estándares medioambientales y laborales. Se promueve mayor coherencia ente la dimensión interna y externa de la Unión y entre los aspectos comerciales y políticos de la acción exterior. No obstante, en este capítulo se han revelado deficiencias. Al no existir consenso para avanzar hacia un modelo de sanciones, son bienvenidas nuevas fórmulas que eleven la ambición y potencien una mejor

monitorización y cumplimiento de los compromisos adquiridos; (5) apuestan por una nueva fórmula de solución de controversias, el Sistema de Tribunal de Inversiones (STI) y a más largo plazo por el Tribunal Multilateral de Inversiones (TMI) con múltiples ventajas sobre el sistema anterior, como ha quedado explicado a lo largo de esta contribución; (6) promueven además una mayor participación de otros actores (Parlamento Europeo, parlamentos nacionales y regionales, sociedad civil, opinión pública...), con una incrementada transparencia, todo lo cual eleva su proyección y legitimidad. No obstante, hay que hacer esfuerzos continuados por escuchar e integrar las voces críticas, hacerlos más inclusivos y contribuir a una mayor concienciación de los beneficios de los acuerdos y un apoyo reforzado a los mismos; (7) potencian la Unión Europea como actor global clave y contribuyen a proyectar sus valores e intereses; (8) facilitan la convergencia de estándares y enfoques en el escenario internacional, posibilitando que en el futuro, cuando sea posible –y la Unión Europea no deja de intentarlo– se pueda avanzar más rápidamente también a nivel multilateral en la OMC.

- 9- Los acuerdos de “Nueva Generación” están llamados a jugar un papel clave en la nueva Política Comercial Común y en la acción exterior de la Unión Europea en el futuro. Es muy importante, en primer lugar, culminar adecuadamente los procesos de ratificación del conjunto de disposiciones que los integran y aumentar de este modo la seguridad jurídica. No olvidemos que muchos de los que se han cerrado siguen todavía en aplicación provisional, en parte o en su totalidad. En paralelo, se deben aumentar los esfuerzos por conseguir un aprovechamiento amplio y equitativo de los múltiples beneficios que, potencialmente, pueden aportar, apoyar a las PYMES y explicar mejor esas ventajas a todos los interesados y a los ciudadanos. Es muy importante el seguimiento de los compromisos, su monitorización e insistir en la exigencia de su cumplimiento a través del diálogo, la colaboración y los mecanismos más asertivos que se hayan previstos en cada acuerdo. Es clave ver cómo van a interaccionar todos estos compromisos con el nuevo y abundante marco de medidas unilaterales que se están adoptando para mejorar la defensa comercial de la Unión Europea. La Unión tiene que mantenerse abierta, pero preservar sus valores y activos críticos, a la vez que exige reciprocidad y competencia leal (*level playing field*) y sigue promoviendo los avances posibles a nivel multilateral. Aunque la tarea realizada en esta última década ha sido ingente, los desafíos son muy importantes. Hay que poner en aplicación íntegramente todos los acuerdos ya cerrados, culminar satisfactoriamente las negociaciones de acuerdos tan importantes como los de Chile, Australia, Nueva Zelanda, y seguir abiertos a retomar las negociaciones –si el contexto fuera propicio– con EE.UU. e India, además de avanzar en las relaciones comerciales con otros países asiáticos (por ejemplo, con China, primero consolidando el funcionamiento del reciente acuerdo sobre inversiones y sólo después valorando posibles futuros pasos; o países de la ASEAN) y africanos, tanto a nivel bilateral como birregional si fuese posible. Pero todo ello se tiene que hacer sin pausa, pero sin prisa, consolidando el modelo avanzado, perfeccionándolo y modernizándolo en lo que sea necesario. La Unión Europea se la juega en el exterior y, en esa batalla, los acuerdos de “Nueva Generación” tienen un papel muy relevante que desarrollar.

El acuerdo con Japón. Implicaciones para España

- 1- A nivel general, la UE debería de acelerar, en la medida de lo posible, su estrategia de acuerdos comerciales con países asiáticos para mantener la competitividad de sus empresas en un entorno de mayor integración de los países asiáticos y de una fuerte competencia internacional.
- 2- Sería interesante realizar un seguimiento exhaustivo de las reuniones que celebran los diferentes comités que se han creado a raíz del EPA con el objetivo de informar a las empresas de la evolución del acuerdo y de las oportunidades que se presentan.
- 3- Además, se podrían realizar reuniones con grupos de trabajo sectoriales en los que participen empresas con intereses comunes en Japón, con el fin de compartir experiencias y aprovechar mejor las oportunidades que brinda el mercado.

- 4- Se podría fomentar la participación de empresas y entidades españolas en proyectos europeos relacionados con Japón, así como difundir los servicios ofrecidos por entidades como el *EU-Japan Centre for Industrial Cooperation*.
- 5- España debería de aprovechar las buenas relaciones existentes con Japón en el ámbito político e institucional y la buena imagen que el país tiene entre los japoneses para promover una mayor presencia de empresas españolas a Japón.
- 6- El factor cultural es importante también para consolidar las relaciones en el ámbito empresarial, dada la admiración existente en Japón por la arquitectura, la gastronomía, el flamenco, los monumentos o el deporte. El interés existente por la cultura japonesa en España es también un factor importante para el futuro de las relaciones comerciales.
- 7- Se debería de realizar un mayor esfuerzo en mantener las inversiones japonesas existentes en España, tanto a nivel industrial como en otros ámbitos. Por otra parte, se debería de fomentar la inversión japonesa en sectores tecnológicos y la creación de centros de investigación en sectores punteros, siguiendo el ejemplo de NTT Data, que ha ubicado un centro de excelencia a nivel global en inteligencia artificial en Barcelona.
- 8- Se podrían, además, estudiar fórmulas para consolidar una mayor presencia de delegaciones japonesas en las principales ferias internacionales que se celebran en España (*Mobile World Congress, Smart City Expo, FITUR*, etc.).
- 9- La presencia de empresas españolas en plataformas de *e-commerce* en Japón es aún escasa. Sería positivo llegar a acuerdos con plataformas como Rakuten para promocionar productos españoles.
- 10- Aún no se están aprovechando las oportunidades existentes ante la apertura del mercado de compras públicas en Japón en el marco del EPA. España tiene importantes empresas en este ámbito que podrían intentar abordar el mercado japonés.
- 11- Es importante la colaboración en terceros países, en especial en ámbitos como las infraestructuras, los componentes de automoción o la energía. Para fomentar este tipo de colaboración, se podrían mostrar casos prácticos de empresas que hayan tenido éxito en la colaboración con socios japoneses en terceros mercados.

El ‘*Comprehensive Economic and Trade Agreement*’ (CETA) con Canadá

La dimensión estratégica derivada del Acuerdo Económico y Comercial con Canadá es crucial para la política exterior de España. Los valores que representa el acuerdo están plenamente alineados con los objetivos de política exterior y comercial y con los propios valores por los que apuesta España en el mundo.

- 1- Reafirmar el papel de España en la UE a través de la política comercial común y de la acción exterior. Utilizar el precedente del CETA permite destacar la aportación de España en el ámbito de las negociaciones comerciales y de la acción exterior de la UE. España ha sido un firme defensor de las negociaciones con Canadá y un fiel aliado de la Comisión Europea en numerosas cuestiones comerciales. Ha sido, también, uno de los primeros países en ratificar el acuerdo, cuando existían múltiples dudas en otros países y mucha confusión sobre las implicaciones de este nuevo tipo de acuerdos. Ello demuestra el compromiso con la política comercial de acuerdos que negocia la UE, en distintas áreas geográficas. El acuerdo comercial con Canadá responde a los principios de la política comercial exterior de España; la defensa de un libre comercio justo y sostenible, que haga compatible la apertura de fronteras a los intercambios con la salvaguardia del medioambiente, de los derechos laborales y sociales y de la mayor atención a las pequeñas y medianas empresas. Todo ello sin perder de vista que el fin último es la creación de riqueza y empleo sostenible. En el contexto del *Brexit* y la salida del Reino Unido, principal socio comercial de Canadá, es muy importante que la UE tenga ya en aplicación un acuerdo

con este país norteamericano. Esto es más relevante aún por el hecho de que las negociaciones con EE.UU. quedaron interrumpidas en 2017 con la llegada de la Administración Trump y las relaciones entre la UE y EE.UU. se han complicado notablemente en los últimos años como consecuencia de la existencia de diversos temas conflictivos, principalmente de la agenda comercial y digital (ej. imposición unilateral de aranceles al aluminio y al acero, investigaciones derivadas de la tasa digital introducida por varios países europeos, entre ellos Francia y España). España ha sido siempre defensora de los acuerdos con América Latina, por los especiales lazos culturales, políticos y económicos que nos unen, pero el CETA es un ejemplo de liderazgo también en la relación transatlántica.

- 2- Apostar por una relación transatlántica renovada. Ahora el precedente positivo del CETA se puede recuperar como impulso para plantear de nuevo, en el futuro, a medio plazo la reanudación de las negociaciones con EE.UU., desde un enfoque actualizado. En estos momentos la nueva Administración demócrata liderada por el Presidente Biden, así como la Unión Europea, liderada por la Presidenta de la Comisión, Ursula Von der Leyen, se plantea recuperar de nuevo la relación privilegiada entre la UE y EE.UU. España está plenamente comprometida con el enfoque que propone la UE, teniendo en cuenta que EE.UU. es un socio comercial muy relevante (quinto destino de exportaciones y sexto país suministrador) y primer inversor en España y que tenemos el precedente positivo del CETA con Canadá. Es cierto que la posibilidad de retomar las negociaciones con EE.UU. es todavía un deseo más que una realidad. Vendrá condicionado por el nuevo enfoque de EE.UU. en sus negociaciones comerciales, que implica poner a los trabajadores en el centro del acuerdo, siguiendo lo negociado en el Acuerdo de Méjico, EE.UU. y Canadá (introduce novedosas disposiciones sobre derechos laborales y medioambiente) y que hará compatible con la defensa de los puestos de trabajo de las empresas americanas. Asimismo, para poder dar un impulso a la relación transatlántica es preciso que se resuelvan previamente las diferencias comerciales que existen en estos momentos entre EE.UU. y la UE, y que afectan de forma muy particular a España. Entre ellos está la imposición mutua de aranceles por parte de EE.UU. y de la UE, derivada de los paneles planteados en la OMC por las ayudas a la aviación civil (conflicto Airbus-Boeing). Recientemente las dos partes han acordado suspender estos aranceles por cuatro meses para lograr una solución negociada, lo que favorece muy directamente al sector agrícola español que había sido perjudicado por estos aranceles.
- 3- Reafirmar el compromiso de España con el multilateralismo y con la conclusión de acuerdos de libre comercio bilaterales por parte de la UE. La política comercial común es uno de los componentes más potentes de la acción exterior de la UE. Como tal, está en evolución constante, y en el contexto de la pandemia y la crisis económica derivada de la misma, está cambiando de enfoque hacia un tratamiento de los temas horizontales que están presentes en la agenda multilateral (el cambio climático, el comercio de productos sanitarios, la digitalización, las medidas autónomas comerciales extraterritoriales, el cumplimiento de los estándares medioambientales, laborales y sociales). Indirectamente, se está perdiendo ambición en cuanto a la negociación de nuevos acuerdos comerciales amplios y profundos por parte de la UE, al centrarse los objetivos en los países de la vecindad y en los países de África, donde los progresos en la liberalización comercial son más complicados. La revisión de la política comercial (*Trade Policy Review*) recién presentada es un ejemplo de ello. España debe seguir defendiendo la negociación y conclusión de acuerdos comerciales, y trabajando para que se firmen y ratifiquen los ya negociados, como es el caso del acuerdo con el área de Mercosur y el acuerdo con Méjico. Uno de los principales objetivos que se plantea a nivel de agenda exterior serán las negociaciones multilaterales y la reforma de la OMC. El contar con el CETA y con la estrecha relación que permite con la UE es un activo importante, ya que Canadá comparte con España posiciones comunes en múltiples temas en el ámbito multilateral, tanto en el componente político como en el económico comercial. Como señala la recientemente aprobada Estrategia de Acción Exterior del Gobierno de España,⁴ “EE.UU. y Canadá son dos de los principales socios de España y de la UE en el reforzamiento de un sistema

4 MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNION EUROPEA Y COOPERACIÓN (2021), Estrategia de Acción Exterior (2020-2024). Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20210128_MINISTERIO13.aspx

multilateral basado en reglas y en la promoción de los derechos humanos y libertades fundamentales “. Podríamos decir lo mismo en cuanto a la relación económica y comercial, basada en los intercambios, en los ciudadanos y en las empresas, que sustenta ampliamente esta asociación de valores y principios.

Hacia la Corte Multilateral de Inversiones. El acuerdo de inversiones UE-China y sus consecuencias para el arbitraje

- 1- El ACI (Acuerdo Comprensivo de Inversiones) favorecerá una mayor reciprocidad en las inversiones entre Europa y China y dará un nuevo vigor a las inversiones mutuas, un campo claramente deficitario si lo comparamos con la relación comercial. En 2019, la UE sobrepasó a los Estados Unidos, convirtiéndose con un volumen comercial bilateral de 560 billones, en el primer socio comercial de China. Sin embargo, las inversiones solo llegaron a 19 billones, lo que apenas supone el 3% del monto comercial. El acuerdo concluido con la UE es el más ambicioso que China nunca antes haya negociado. Es, por ejemplo, la primera vez que la RPCh acepta el acceso a su mercado industrial. El ACI promoverá, en el futuro, la expansión de la inversión bilateral en muchos sectores, ayudando así a la reconstrucción post-Covid en Europa.
- 2- Además, el ACI va a generar reformas estructurales, impulsar la conversión hacia una economía de mercado en China, y reforzar su crecimiento económico. Puede ser un instrumento importante para la reforma de las empresas estatales, abriéndolas también a la competencia internacional y a su participación en concursos internacionales, y ayudándolas a liberarse de su actual sobreprotección y financiación dirigida. Ello tendrá a su vez efectos positivos sobre las empresas privadas chinas. El resultado será un incremento del sentimiento de mercado entre los inversores chinos y un impulso a los mercados financieros domésticos y al crecimiento.
- 3- Sin embargo, el ACI sólo cubre algunas de las áreas de un posible futuro acuerdo comercial más comprensivo. No cubre áreas tan sustanciales en China como los contratos públicos, o, por ejemplo, la sobreproducción de acero. Está por ver si, efectivamente, el ACI cumple la ambición europea de lograr un “reequilibrio” de la relación económica, y mucho dependerá de la implementación del acuerdo, que requerirá una notable perseverancia, pero también pondrá de manifiesto la necesidad para la UE de mantener opciones en caso de que China no cumpliera sus compromisos y su mercado siguiera cerrado.
- 4- Desde el punto de vista geopolítico, sería poco acertado concluir que con el ACI se produce un cambio en la relación entre las dos grandes potencias, los Estados Unidos y China, con una Unión Europea intentando jugar un papel quizás excesivo para sus posibilidades. Y en cuanto al arbitraje de inversiones, de aquellos años en que su vida discurría en la plácida oscuridad de una actividad esencialmente técnica, no deja de ser significativo que se haya convertido en el ámbito principal de la negociación inconclusa del ACI. Del arbitraje de inversiones se espera que actúe como verdadero árbitro en la evolución de la relación económica y política con China.

El acuerdo con Reino Unido. Implicaciones para España

- 1- A lo largo de las negociaciones UE-Reino Unido, España ha adoptado un enfoque orientado a la protección y promoción de sus intereses. Su posición como uno de los cinco grandes Estados miembros de la UE, junto con su capacidad para trabajar en el marco de la Unión con sus socios y articular estos intereses en el momento más propicio, permitió a España obtener un veto sobre la aplicación del ACC (Acuerdo de Comercio y Cooperación, el acuerdo entre la Unión Europea y el Reino Unido) a Gibraltar. Con ello la posición negociadora de España con el Reino Unido en lo que respecta al Peñón se reforzó notablemente y esto, junto con la atmósfera positiva generada durante las conversaciones bilaterales que finalizaron a fines de diciembre de 2020, condujo finalmente a un acuerdo histórico sobre la entrada de Gibraltar en la Unión aduanera de la UE y espacio Schengen.

- 2- Aunque la Comisión Europea tiene bajo control lo que se refiere a la aplicación y cumplimiento del ACC, los Estados miembros pueden hacer que uno de sus funcionarios siga el trabajo de los distintos órganos del ACC. España estará en una posición sólida para seguir el extenso y complejo trabajo de los órganos del ACC (ya sean políticos o técnicos) y podrá aprovechar la experiencia ya acumulada con respecto a otros acuerdos comerciales de “Nueva Generación” como los acuerdos con Canadá y Japón.
- 3- España podría enviar propuestas sobre las dimensiones parlamentaria y de sociedad civil del ACC. Con ese fin, sería sensato proponer que la comisión parlamentaria mixta de la UE en Madrid transforme su subcomisión sobre el *Brexit* en una que se ocupe de las relaciones con el Reino Unido, dadas las complejas cuestiones legales e institucionales que se presentarán en los próximos años. La subcomisión también podría reafirmar sus vínculos con los comités pertinentes del Parlamento de Reino Unido para garantizar un flujo libre de información y una detección temprana de cualquier problema potencial.
- 4- Dado que la APA (Asamblea Parlamentaria de Asociación) necesitará una secretaría, su director debería contar con un grupo de expertos de toda la UE y el Reino Unido para apoyar su trabajo. Los especialistas españoles en comercio internacional deberían formar parte de ese grupo.
- 5- Los eurodiputados españoles podrían proponer: (a) un subcomité para el APA, vinculado al Comité de las Regiones y que se ocupe de los parlamentos de las naciones del Reino Unido que tienen competencias en los ámbitos cubiertos por el ACC; y (b) el otorgamiento de la condición de observador del Parlamento del Reino Unido en la COSAC (Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos de la Unión de los Parlamentos de la Unión Europea).
- 6- Al igual que la APA, el Foro de la Sociedad Civil y los grupos consultivos nacionales necesitarían una secretaría (conjunta). En la organización de estos foros, España podría asumir un papel de liderazgo, ya que posee un sector de la sociedad civil activo, así como estructuras bien establecidas de organizaciones empresariales y sindicatos. Además, se podría aprovechar el papel de la Cámara de Comercio Británica en España y la Cámara Oficial de Comercio de España en el Reino Unido, junto con las asociaciones de expatriados más relevantes del Reino Unido y de España establecidas en cada uno de los países.
- 7- España podría proponer el aprovechamiento de las mejores prácticas de la experiencia en el funcionamiento del CETA (acuerdo con Canadá) y el JEPA (acuerdo con Japón), para establecer grupos informales a nivel de la UE (fuera del ACC pero vinculados a él) y programas de la UE para empresas, naturalmente reorientados hacia las particularidades de la economía del Reino Unido. Los ejemplos de la experiencia de JEPA incluyen la Mesa Redonda de Negocios y el Centro de Cooperación Industrial, así como los programas de la UE de “*Gateway to Japan*” y de formación de ejecutivos que ayudan a las empresas a penetrar en el mercado japonés.
- 8- De cara a la introducción de controles fronterizos en el Reino Unido, España y las asociaciones empresariales españolas deben continuar sus campañas de información pública y apoyo técnico para ayudar a las empresas que hacen negocios con el Reino Unido a prepararse para las nuevas reglas y prácticas. Las empresas también se beneficiarían de asesoramiento independiente sobre si les conviene continuar el comercio con el Reino Unido y sobre cómo lograr ahorros en términos de tiempo y costes, ya sea estableciendo presencia en el Reino Unido o modificando sus cadenas de suministro hacia empresas de otros países de la UE.
- 9- Las asociaciones profesionales españolas pueden buscar acuerdos con sus homólogas en el Reino Unido para superar el problema que supone la pérdida del reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales.
- 10- España necesita asegurar que su industria pesquera y sectores vinculados estén debidamente preparadas para la reducción de determinadas capturas a medio plazo y los consiguientes cambios en las prácticas pesqueras.

- 11- Se debería incentivar a organizaciones de la sociedad civil (ONGs), sindicatos y asociaciones empresariales a desarrollar vínculos a través de estructuras preexistentes a nivel nacional y en el marco de la ACC para informar sobre posibles infracciones de los requisitos de igualdad de condiciones de competencia, ayudas estatales, condiciones laborales y medio ambiente.
- 12- En la medida que el ACC lo permita, España debería fortalecer sus vínculos con el Reino Unido en materia policial y de investigación criminal, mediante la profundización y ampliación de los instrumentos de cooperación ya existentes.
- 13- En el marco de los mecanismos de solución de controversias en el ACC, se nombrarán árbitros y expertos. España se encuentra en una posición sólida para garantizar que uno de sus ciudadanos sea árbitro y también para apoyar la candidatura de un árbitro de habla hispana de fuera de la UE / Reino Unido. Lo mismo ocurre con los expertos.
- 14- En lo que respecta a la participación indirecta de personas y empresas en la resolución de disputas en el marco del ACC, España podría plantearse organizar un grupo de expertos encargados de asesorar sobre estos temas.
- 15- España debería fortalecer la cooperación de defensa y seguridad con el Reino Unido, quizás diseñando una versión de los acuerdos franco-británicos de Lancaster House, y así explorar la cooperación militar en un amplio campo de actividades. Dicha cooperación podría centrarse en asuntos navales y permitir una participación británica en misiones destinadas a proteger el flanco sur de la OTAN.
- 16- España debería utilizar sus buenos oficios para alentar a sus socios de los Estados miembros de la UE y otros signatarios a tramitar una rápida ratificación de la solicitud del Reino Unido para adherirse al Convenio de Lugano.
- 17- En vista de la retirada del Reino Unido del programa *Erasmus+*, España podría explorar una serie de opciones de carácter bilateral para garantizar, al menos, cierta continuidad en las relaciones entre universidades de España y Reino Unido.
- 18- Dadas las complejidades que se plantean con el ACC, la creación de un programa especial ejecutivo, dirigido a la formación de especialistas en comercio y temas legales, tanto en la práctica pública como privada, debe considerarse como una prioridad.

Resumen: En los últimos años, la Unión Europea ha venido negociando una serie de acuerdos comerciales con terceros países que van más allá de los tratados de libre comercio tradicionales, incorporando cuestiones innovadoras entre las que caben mencionar: la protección del medio ambiente, condiciones laborales, inversiones, derechos de propiedad intelectual, ayudas estatales y transición ecológica.

Entre estos acuerdos comerciales de “Nueva Generación” se encuentran el CETA (con Canadá), el acuerdo con Japón, el acuerdo post-*Brexit* con Reino Unido y el Acuerdo Comprehensivo de Inversiones con China. Es por ello por lo que resulta capital analizar el impacto que pueden tener no sólo sobre la economía española, sino también sobre la internacionalización de las empresas españolas.

Abstract: In the last few years, the European Union has negotiated new trade agreements with third countries that not only cover trade in goods, but also innovative issues including: environmental protection, working conditions, investments, intellectual property rights, state aid and ecological transition.

These “New Generation” free trade agreements include CETA (with Canada), the agreement with Japan, the post-Brexit deal with the United Kingdom, and the Comprehensive Investment Agreement with China. Therefore, analysing to what extent they could impact on the Spanish economy and on the internationalization process of Spanish enterprises emerges as a capital question on recent times.

Palabras clave: Acuerdos Comerciales, Unión Europea, Canadá, Reino Unido, China, Japón.

Keywords: Trade Agreements, European Union, Canada, United Kingdom, China, Japan.



Real Instituto Universitario de Estudios Europeos
Universidad CEU San Pablo
Avda. del Valle 21, 28003 Madrid
Teléfono: 91 514 04 22 | Fax: 91 514 04 28
idee@ceu.es, www.idee.ceu.es

