



CEU

*Universidad
San Pablo*

Facultad de Derecho

La Unión Europea y el comercio global: valores y soberanía estratégica sin nacionalismos económicos

Jerónimo Maillo González-Orús

Catedrático de Derecho de la Unión Europea, Internacional Público
y Relaciones Internacionales. Jean Monnet Chair
Universidad CEU San Pablo

Festividad de San Raimundo de Peñafort
22 de febrero de 2022



CEU | *Ediciones*

La Unión Europea y el comercio global: valores y soberanía estratégica sin nacionalismos económicos

Jerónimo Maillo González-Orús
Catedrático de Derecho de la Unión Europea, Internacional
Público y Relaciones Internacionales. Jean Monnet Chair
Universidad CEU San Pablo

Festividad de San Raimundo de Peñafort
22 de febrero de 2022

**Facultad de Derecho
Universidad CEU San Pablo**

La Unión Europea y el comercio global: valores y soberanía estratégica sin nacionalismos económicos

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. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© Jerónimo Maillo González-Orús, 2022

© de la edición, Fundación Universitaria San Pablo CEU, 2022

CEU *Ediciones*

Julián Romea 18, 28003 Madrid

www.ceuediciones.es

Maquetación: Pedro Coronado Jiménez (CEU *Ediciones*)

Depósito legal: M-6157-2022

Índice

1. Introducción	5
2. Hacia una nueva Política Comercial Común Europea	7
3. Los acuerdos comerciales de «nueva generación» de la Unión Europea	10
3.1. La nueva categoría.....	10
3.2. Sus causas y su evolución	11
3.3. Conclusiones sobre la primera década de acuerdos comerciales de nueva generación y sus perspectivas de futuro	13
4. La renovación de los instrumentos europeos de defensa comercial y la promoción de la autonomía estratégica	17
4.1. La primera pieza en el tablero: el nuevo marco europeo para el control de las IED.....	19
4.1.1. Introducción	19
4.1.2. Antecedentes y contexto	21
4.1.3. Análisis crítico y valoración	29
5. Conclusiones.....	34
6. Bibliografía	35

1. Introducción

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 siendo un actor clave de un comercio global sostenible. Además, esta labor tiene un alto grado de aprobación de la ciudadanía europea y española: un 60% de la ciudadanía europea considera positiva la política comercial común y el comercio internacional que de ella se deriva, y un 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 miembro¹.

Con el proceso de integración europea, no sólo se han eliminado las barreras entre Estados miembros a la libre circulación de mercancías, trabajadores, establecimiento, servicios y capitales, creando un Mercado Común, el gran Mercado Único Europeo, para más de 500 millones de ciudadanos, sino que se 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.

A este respecto, la Unión Europea ha venido siendo reconocida como uno de los mercados más abiertos del mundo² 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. Así, excluyendo el comercio intracomunitario, la Unión (ya la de 27 sin el Reino Unido) representa el 16,4% del comercio de bienes y servicios a nivel global (por encima del 13,7% de EE. UU. o el 13%

¹ Eurobarómetro especial sobre comercio internacional de la UE, 19.11.2020.

² Tiene una arancel medio bajo: 5,1% frente a 7,6% de China, y ha venido siendo uno de los mercados más abiertos al establecimiento de empresas, la prestación de servicios y las inversiones exteriores.

de China o el 4,6% de Japón)³. En mercancías, el 15,6% de las exportaciones y el 13,9% de las importaciones mundiales⁴; en servicios, el 22,5% de las exportaciones y el 21% de las importaciones⁵; en inversiones extranjeras directas (IED) recibe el 31% y es el origen del 36% de las realizadas en terceros Estados⁶. 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 los albores de 2020 (frente a 20 millones en 2000), de los cuales 16 millones dependen de las Inversiones Extranjeras Directas (IED)⁷. Es también muy revelador que la Unión sea el socio comercial principal de 74 países (frente a los 66 de China y los 31 de EE. UU.)⁸. Cualitativamente, su papel es todavía más relevante como uno de los principales motores de la Organización Mundial de Comercio (OMC), así como de las nuevas tendencias de regulación y 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 el 85% del crecimiento global se espera que venga de fuera de sus fronteras⁹, es muy comprensible que la Unión tenga que seguir apostando por un comercio global más ambicioso, eso sí un comercio cada vez más sostenible, más centrado en sus valores, retomando un grado razonable de soberanía o autonomía estratégica, pero sin caer en un pernicioso proteccionismo y nacionalismo económico. Este es el gran desafío para los próximos años y el foco principal de esta lección magistral.

³ *DG Trade Statistical Guide*, August 2020, Publication Office of the EU, Luxembourg, p. 21.

⁴ *Ibid.*, pp. 12-13.

⁵ *Ibid.*, pp. 14-15.

⁶ OECD (2020), *FDI in figures*, pp. 2 y 3. Consultar en <https://www.oecd.org/investment/FDI-in-Figures-April-2020.pdf>

⁷ 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

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

2. Hacia una nueva Política Comercial Común Europea

La Política Comercial Común europea (PCC) ha afrontado importantes cambios y desafíos en la última década¹⁰, fruto, entre otros factores, de:

1. 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 Lisboa¹¹. En concreto, el Tratado de Lisboa extiende el ámbito de la política comercial común (que, recordemos, es 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 económicos–¹². Todo ello confiere a la política comercial una mayor proyección política y social a la vez que una mayor legitimidad democrática.
2. Un escenario internacional dominado por el bloqueo de progresos multilaterales en el seno de la OMC, un creciente nacionalismo y proteccionismo económico (especialmente marcado durante la presidencia de Trump) y una

¹⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy, COM(2021) 66 final; Véase también HAHN, M. & VAN DER LOO, G. (eds), *Law and practice of the Common Commercial Policy, The First 10 Years after the Treaty of Lisbon*, Brill Nijhoff, 2021.

¹¹ Véase, entre otros, VILLALTA, G. & AL-HADDAN, B. (2011). «The Common Commercial Policy After Lisbon. An Analysis of the Reforms», *European Law Review* 36 (2), pp. 289-300; or M. Krawjewski, «The Reform of the Common Commercial Policy: Coherent and Democratic?», en A. BIONDI, P. EECKHOUT & S. RIPLEY (eds). (2012). *EU Law After Lisbon*, Oxford: OUP. En español, se pueden consultar: GARCÍA DE QUEVEDO, J. C. (2009). Implicaciones del Tratado de Lisboa sobre la política comercial comunitaria, *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía* (n.º 851, pp. 77-95); GONZÁLEZ ALONSO, L. N. y SANTOS VARA, J., «La dimensión exterior del Mercado Único Europeo», en J. M. Beneyto (dir), J. Maíllo y B. Becerril (coords). (2013). *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea* (Tomo VI, pp. 751-813). Thomson Reuters Aranzadi; y I. Hurtado, «La Política Comercial Común», en J. M. BENEYTO (DIR), J. MAILLO y B. BECERRIL (coords). (2017). *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea* (Tomo IX, pp. 189-253). Thomson Reuters Aranzadi.

¹² 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). 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

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 Europea¹³.

3. 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 comercial¹⁴. 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 bilateral¹⁵.
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 incluso la defensa de los derechos humanos¹⁶.
5. La mayor preocupación por los posibles riesgos que la globalización comercial pueda tener en la seguridad pública y la soberanía europea, especialmente en sectores críticos o productos, infraestructuras y servicios esenciales. La pandemia de la Covid19 y la nueva era tecnológica-digital en la que hemos entrado no ha hecho sino agudizar esta preocupación.

¹³ Sobre la modificación de la actitud europea, en lo relativo a las inversiones extranjeras directas, véase MAILLO, J. y PORRAS, J. *Inversiones Unión Europea-China: ¿hacia una nueva era?*, Documentos de Trabajo Real Instituto Universitario de Estudios Europeos, Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, n.º 99/2020, CEU Ediciones. Véase también MAILLO, J. (2020). «New Screening of Foreign Direct Investments (FDI) in Europe: A First Step Towards a New Paradigm?», *Spanish Yearbook of International Law* (Vol. 24, pp. 180-209).

¹⁴ Véase, entre otros, BLANC, A. (dir). (2020). *La Unión Europea, promotora del libre comercio. Análisis e impacto de los principales acuerdos comerciales*. Thomson Reuters Aranzadi; y J. C. Fernández Rozas. (2019). «Permanencia y expansión del bilateralismo: Los acuerdos comerciales de nueva generación entre la Unión Europea y terceros países». *La Ley Unión Europea* (n.º 68, pp. 1-59).

¹⁵ 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.

¹⁶ Véase, entre otros, Comisión Europea, Non-paper of the Commission services Trade and Sustainable Development (TSD) chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs), *cit. supra*; COOREMAN, B. & VAN CALSTER, G., Trade and Sustainable Development Post-Lisbon, en M. HAHN & G. VAN DER LOO, *cit. supra*, pp. 187-205; y MARTÍNEZ SAN MILLÁN, C. (2020). «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* (n.º 75, Enero-Junio, pp. 72-85).

6. 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 birregionales¹⁷.
7. La aparición en escena con mucho mayor protagonismo de 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 precedentes¹⁸, en el que se ha puesto sobre la mesa el posible impacto de la liberalización comercial sobre la protección 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.

Profundizar en todos estos cambios excede con mucho las posibilidades de esta lección. Por ello, en el marco de estas tendencias, la presente contribución se va a centrar en dos instrumentos renovados de esta política comercial: primero, los llamados acuerdos comerciales de nueva generación que la Unión Europea ha venido impulsando en la última década; y segundo, unos más ambiciosos instrumentos de defensa comercial para responder a las preocupaciones de seguridad pública y de competencia desleal derivadas de inversiones extranjeras (no europeas), especialmente aquellas procedentes de regímenes no democráticos como Rusia o sobre todo China.

¹⁷ Sobre la reciente evolución y las perspectivas de futuro en esta materia, se puede consultar BENEYTO, J. M. (2021). *¿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. CEU Ediciones; y SCHUMANN, S. (2020). «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], pp. 1446-1469).

¹⁸ LANGE, L. «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 AUERSPERGER, A. «The role of the European Parliament in the Shaping of the Common Commercial Policy», en M. HAHN & G. VAN DER LOO, *cit. supra*, pp. 567-585.

3. Los acuerdos comerciales de «nueva generación» de la Unión Europea

3.1. La nueva categoría

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, a 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.
- En segundo lugar, suelen contener también un capítulo de comercio sostenible que establece compromisos en temas medioambientales y laborales (a veces también en temas de derechos fundamentales).
- Por último, suelen incluir también un capítulo desarrollado de gobernanza y resolución de controversias.

En la presente lección se examinará el origen y evolución de estos acuerdos UE de nueva generación, y se presentarán las conclusiones de un estudio más en profundidad que realicé sobre los acuerdos existentes, objeto de un proyecto de investigación financiado por nuestro Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación en el marco de su acción España Global. En él profundizaba sobre las características de estos acuerdos, su arquitectura y contenido, sus dificultades y riesgos, para terminar haciendo una valoración final de este nuevo fenómeno y su impacto, así como sus perspectivas futuras¹⁹.

¹⁹ MAILLO, J., Acuerdos comerciales UE de «Nueva Generación»: origen, rasgos y valoración, en Documentos de Trabajo del Real Instituto Universitario de Estudios Europeos (en cooperación con Ministerio de AAEE y España Global), Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, núm. 110/2021, CEU Ediciones.

3.2. Sus causas y su evolución

La Unión Europea siempre ha defendido el multilateralismo y un sistema basado en normas, también en el ámbito comercial. Sin embargo, desde los 2000 se aprecia una apuesta decidida por el desarrollo de acuerdos comerciales bilaterales y regionales, más omnicomprendivos e intensos. Ello se debe a dos factores: por un lado, los reiterados fracasos en los avances de la vía multilateral y, por otro, la necesidad de no quedarse atrás frente a otros actores que ya estaban también apostando decididamente por nuevos desarrollo bilaterales y regionales de similares características.

Respecto a las dificultades en la vía multilateral, los intentos de adaptar la OMC a las nuevos tiempos y necesidades fracasaron con el prácticamente total bloqueo de la Ronda de Doha. La Unión no ha dejado de intentarlo y sigue comprometida a impulsar la vía multilateral, en particular la reforma de la OMC, pero los tiempos y las circunstancias no lo han permitido²⁰. En los últimos años, la presidencia de Trump y el enfrentamiento consiguiente entre China y EE. UU., así como las malas relaciones de Trump con la Unión Europea, tanto en temas comerciales como en otros ámbitos, ha convertido todo avance en un imposible. Ante esta situación, el dilema de la Unión era entre apostar por la vía bilateral y regional o renunciar a cualquier avance y, lógicamente, dada la importancia para la Unión del comercio exterior, solo la primera era una verdadera opción.

Respecto a los avances de otros actores en la vía del bilateralismo y regionalismo, hay que recordar que tanto EE. UU. como China (por mencionar los otros dos grandes actores) estaban ya apostando por la negociación de acuerdos regionales o bilaterales en sus áreas de influencia. La Unión Europea tenía que reaccionar frente a esos posibles desarrollos con otras propuestas de relaciones comerciales más intensas con otros actores claves en Asia (Japón, Corea del Sur, ASEAN...), América (Mercosur, Colombia, Perú, Centroamérica, Chile, Méjico, EE. UU...) y otros continentes (Australia, Nueva Zelanda). Igualmente hubo una apuesta por estrechar relaciones comerciales con los otros dos grandes actores globales: con EE. UU. a través del fracasado TTIP y con China con el recientemente cerrado acuerdo global sobre inversiones (*Comprehensive Agreement on Investments*, CAI). Cuando Trump rompe las negociaciones del TTIP y bloquea su participación en otros acuerdos en el área

²⁰ La Unión Europea ha sido muy proactiva en todas las grandes cuestiones relativa a la reforma o funcionamiento de la OMC en los últimos años, desde el desbloqueo del órgano de apelación para la resolución de controversias, hasta los temas de subsidios y empresas estatales, progreso en la liberalización de servicios, facilitación de inversiones, tribunal multilateral de inversiones, comercio electrónico, flujo de datos, cambio climático y desarrollo sostenible, competencia o ayudas a la pesca. La nueva estrategia de febrero de 2021 por la Comisión Europea señala como una de sus prioridades la reforma de la OMC: véase Comisión Europea (2021), Communication from The Commission To The European Parliament, The Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions, *Trade Policy Review - An Open, Sustainable And Assertive Trade Policy*, COM(2021) 66 final, 18 Febrero 2021, pp. 11-12.

transpacífica, se produce un mayor interés de la Unión Europea y de algunos de los países afectados por estrechar relaciones²¹.

No se abandonaba la vía multilateral, pero ante las grandes dificultades, las vías bilateral y regional se desarrollaban como mecanismos no meramente sustitutivos, sino complementarios. Además, la esperanza era que estos nuevos desarrollos no solo contribuyesen a mantener o potenciar la posición de la Unión Europea como actor global y su influencia, sino también que sirviesen como puente –a veces como pruebas piloto– para futuros desarrollos en la vía multilateral, cuando el escenario cambiase y estos fueran posibles. En efecto, la convergencia que impulsaban, los consensos de diferente intensidad alcanzados, las nuevas herramientas que se ensayaban, podían facilitar acuerdos futuros en la vía multilateral, extendiendo y adaptando algunos de los consensos ya alcanzados, madurados y puestos en funcionamiento en vía bilateral o regional.

Todo ello ha generado uno de los períodos de mayor auge e impulso al comercio exterior que la Unión Europea ha vivido. Solo refiriéndonos a esta tipología de acuerdos de libre comercio de nueva generación, podemos mencionar, entre los más significativos de los ya cerrados: el acuerdo con Corea del Sur (2010), Colombia (2012), Perú y Ecuador (2012), al que se unió Ecuador en 2016, Centroamérica (2013), Canadá (2016), Japón (2018), Singapur (2018), Vietnam (2019), Mercosur (2019), la modernización del acuerdo previo con Méjico (2020). Aunque el escenario tenga muchas peculiaridades –dado que más que de un progreso en las relaciones se trata de un paso atrás y de una desvinculación– podríamos añadir el celebrado sobre las relaciones futuras con el Reino Unido (2020). Respecto al acuerdo global de inversiones con China (CAI, 2020), presenta diferencias en cuanto está centrado solo en inversiones, aunque también recoge similitudes como los relativos a los capítulos de comercio y desarrollo sostenible, así como los de gobernanza y solución de controversias. Para un acuerdo más omnicompreensivo entre UE y China se habrá de esperar bastante más. Aunque todos estos acuerdos están cerrados, solo algunos han entrado en vigor, en muchos casos en aplicación provisional, y muchos están pendientes de ratificación total o parcialmente. En concreto, no se han puesto en aplicación los de Mercosur, Méjico y China.

Entre los acuerdos más significativos que siguen negociándose están los de Australia y Nueva Zelanda, así como la modernización del acuerdo existente con Chile.

También estos diez años desde el acuerdo con Corea del Sur han visto como algunas negociaciones quedaban bloqueadas o se abandonaban. Entre las más significativas, está la ya mencionada del TTIP con EE. UU. y el acuerdo con India.

²¹ Véase en este sentido, TIRADO, C. (2020). «El Acuerdo Unión Europea-Japón», en A. BLANC (dir), pp. 51-73, especialmente p. 63.

Como se puede apreciar, a falta de desarrollos relevantes en el frente multilateral, la Unión ha vivido un periodo casi podríamos decir frenético, en el que ha desarrollado una intensa labor para desarrollar una nueva generación de relaciones de libre comercio bilaterales y regionales. Y no se debe de olvidar que estamos haciendo mención solo a una tipología de acuerdos. A ellos, hay que añadir otros tipos: vecindad y euro-mediterráneos²², preadhesión, estabilización y asociación²³, cooperación y colaboración o asociación económica²⁴, en los que también ha estado muy activa.

3.3. Conclusiones sobre la primera década de acuerdos comerciales de nueva generación y sus perspectivas de futuro

Del estudio en profundidad de la primera década de acuerdos UE de nueva generación podemos extraer las siguientes conclusiones:

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 también 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.

²² Entre ellos, los llamados acuerdos de libre comercio de alcance amplio y profundo (*Deep and comprehensive free trade agreements*, DCFTA), como los casos de Ucrania, Georgia y Moldavia; así como los celebrados con países euro-mediterráneos como Marruecos, Túnez, Egipto, Israel, Líbano, Jordania, Argelia. Para un intento de sistematización de los acuerdos comerciales de la UE, ver Comisión Europea (2020), *Informe sobre la aplicación de acuerdos comerciales*.

²³ Como, por ejemplo, los celebrados con Albania y los países de los Balcanes, o el acuerdo de Unión Aduanera celebrado con Turquía.

²⁴ Más centrados en las necesidades de desarrollo, como los celebrados con los países de África, Caribe y Pacífico (países ACP).

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.

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 trabajadores y profesionales). Se abren los mercados de contratación pública a niveles nunca antes vistos, incluyendo en muchos casos no solo 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.

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 solo internamente sino también externamente (como la sostenibilidad ambiental o estándares laborales más altos). 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 por ejemplo, de Vietnam, Centroamérica, México o algunos de los países de la Comunidad Andina. Hay un importante 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, hay 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.

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.

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 de 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 las 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.
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 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 OMC.

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 abierto 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 solo después valorando posibles futuros pasos; o países de la ASEAN) y africanos, tanto a nivel bilateral como birregional si fuese posible. 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.

4. La renovación de los instrumentos europeos de defensa comercial y la promoción de la autonomía estratégica

A la proactividad en materia de acuerdos comerciales, se deben añadir las nuevas iniciativas unilaterales de política comercial que han girado en torno a dos ejes: por un lado, reforzar los mecanismos europeos de defensa comercial, y, por otro lado, apuntalar el nuevo concepto de autonomía estratégica abierta.

Ambas tendencias parten del reconocimiento por parte de la Unión Europea de haber sido un tanto naif y necesitar una mayor supervisión de algunas actividades de empresas extranjeras en nuestro territorio (especialmente de las de países en los que sigue habiendo un cierto dirigismo y un vínculo muy fuerte con el Estado, como es el caso de China y Rusia). La Unión ha tomado progresivamente conciencia de que debía dotarse de mejores mecanismos frente a riesgos a la seguridad pública entendida de un modo amplio y moderno, como riesgos de infraestructuras, bienes o servicios críticos. Además, se ha tornado más exigente a la hora de demandar reciprocidad y garantizar una competencia leal y unas mismas reglas de juego (*level playing field*) para abrir su mercado al exterior. Por último, ha comprendido que debe evitar una excesiva dependencia del exterior (y especialmente de únicos proveedores) para determinados bienes y servicios esenciales (*most sensitive industrial ecosystems*) y que, por tanto, debe apostar por la diversificación de proveedores y por el desarrollo de cierta autonomía europea en los mismos para estar mejor preparados para futuras crisis²⁵. Todo ello se ha ido concretando en diferentes iniciativas y nuevas herramientas como, por ejemplo: el nuevo marco europeo para el control de las inversiones extranjeras directas²⁶, la propuesta de un nuevo instrumento relativo a contratación pública internacional²⁷, la reforma y modernización de los mecanismos de defensa

²⁵ Comisión Europea (2021), *Trade Policy Review – An Open, Sustainable And Assertive Trade Policy*, COM(2021) 66 final, 18 Febrero 2021.

²⁶ Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de marzo de 2019 para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión, DOUE L 79I, 21.3.2019, pp. 1-14. Para un análisis detallado del nuevo marco, véase MAILLO, J. (2020). «New Screening of Foreign Direct Investments (FDI) in Europe: A First Step Towards a New Paradigm?». *Spanish Yearbook of International Law* (Vol. 24, pp. 180-209).

²⁷ Comisión Europea, Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso de los productos y servicios de terceros países al mercado interior de la Unión en el ámbito de la contratación pública, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los productos y servicios de la Unión a los mercados de contratación pública de terceros países, COM(2016) 34 final. El desarrollo legislativo de esta propuesta se puede seguir en el observatorio legislativo del Parlamento Europeo con el número 2012/0060(COD) relativo al Instrumento de contratación pública internacional (*International public procurement instrument*), disponible en <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2012/0060%28COD%29&l=en> A cierre de este capítulo, tras el paso a nivel de Comité, se ha programado su paso por el pleno en primera lectura para mediados de Diciembre de 2021.

comercial tradicionales²⁸, la nueva propuesta para mejorar la ejecución de resoluciones de panel OMC²⁹, el nombramiento de un *Chief Enforcement officer* (con rango subdirector general) para supervisar y hacer cumplir los compromisos adquiridos en este ámbito³⁰, los trabajos en marcha para proponer un Mecanismo de Ajuste de Carbono en la frontera (*Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM*)³¹, las propuestas de nuevas medidas en relación a los subsidios extranjeros (*Foreign Subsidies White Book* y la posterior propuesta de la Comisión)³². Además, se complementa con otras actuaciones que buscan desarrollar una industria propia y potenciar una mayor autonomía estratégica europea, al mismo tiempo que se establecen estándares altos de protección y supervisión, especialmente en la nueva esfera digital, con propuestas como, entre otras, las muy recientes relativas a inteligencia artificial (Ley Europea de Inteligencia Artificial)³³, a mercados y servicios digitales (Ley Europea de Mercados

²⁸ Reglamento (UE) 2018/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por el que se modifican el Reglamento (UE) 2016/1036 relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Unión Europea y el Reglamento (UE) 2016/1037 sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la Unión Europea, DOUE L 143 de 7.6.2018, pp. 1/18; y Reglamento (UE) 2017/2321 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2017 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/1036, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Unión Europea, y el Reglamento (UE) 2016/1037, sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la Unión Europea, DOUE L 338 de 19.12.2017, pp. 1/7.

²⁹ Texto consolidado del Reglamento (UE) n.º 654/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, sobre el ejercicio de los derechos de la Unión para aplicar y hacer cumplir las normas comerciales internacionales y por el que se modifica el Reglamento (CE) no 3286/94 del Consejo por el que se establecen procedimientos comunitarios en el ámbito de la política comercial común con objeto de asegurar el ejercicio de los derechos de la Comunidad en virtud de las normas comerciales internacionales, particularmente las establecidas bajo los auspicios de la Organización Mundial del Comercio (tras su reciente reforma por el reglamento UE 2021/167).

³⁰ HAHN, M. & VAN DER LOO, G. (2021). «Introduction: 10 Years of Common Commercial Policy Since the Treaty of Lisbon», en la obra de los mismos autores, *cit. supra*, especialmente p. 23.

³¹ La Comisión Europea lanzó una consulta pública a este respecto en Julio de 2020, https://ec.europa.eu/taxation_customs/news/commission-launches-public-consultations-energy-taxation-and-carbon-border-adjustment-mechanism_en La implantación fue respaldada en marzo de 2021 por el Parlamento Europeo y la Comisión Europea presentó su propuesta el 14 de Julio de 2021, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, COM/2021/564 final. Para su seguimiento legislativo, expediente 2021/0214(COD). A cierre de este capítulo, ha sido ya objeto de 4 reuniones en el Consejo o sus órganos preparatorios y está pendiente de primera lectura en el Parlamento Europeo.

³² Comisión Europea, Libro Blanco sobre el establecimiento de condiciones equitativas en lo que respecta a las subvenciones extranjeras, COM(2020) 253 final, 17.6.2020, que ha terminado desembocando en la propuesta de la Comisión Europea de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior, COM/2021/223 final. Para su seguimiento legislativo, expediente 2021/0114(COD). A cierre de este capítulo, ha sido ya objeto de 3 reuniones en el Consejo o sus órganos preparatorios y está pendiente de primera lectura en el Parlamento Europeo.

³³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Fostering a European approach to Artificial Intelligence, COM(2021) 205 final, y Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (ley de inteligencia artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión, COM(2021) 206 final.

Digitales³⁴ y Ley Europea de Servicios Digitales³⁵), o la relativa a semiconductores y microchips (Ley Europea de Chips)³⁶, que se vienen a sumar a otras regulaciones ya consolidadas como la relativa a la protección de datos³⁷.

Entre los nuevos instrumentos de defensa comercial ya adoptados y plenamente operativos destaca el nuevo marco europeo para el control de las inversiones extranjeras directas. Aunque otros de los anteriormente mencionados³⁸ pueden tener también mucha relevancia en el futuro, están en fase de discusión y, desconocemos todavía su texto final. Por ello, vamos a centrar nuestro estudio en este primer instrumento y a tratar de entender a través de él hacia dónde está girando la política europea de defensa comercial, cuáles son sus aciertos, dificultades y riesgos.

4.1. La primera pieza en el tablero: el nuevo marco europeo para el control de las IED

4.1.1. Introducción

El 13 de septiembre de 2017, la Comisión Europea publicó su propuesta de reglamento europeo para la supervisión de las inversiones exteriores directas (IED) en la Unión Europea³⁹. En un tiempo record para un tema tan novedoso –apenas un año y medio–, en marzo de 2019, se adoptó finalmente el Reglamento 2019/452 que establece un marco para la supervisión de las IED en la Unión⁴⁰. El Reglamento entró en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea pero no fue

³⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital (Ley de Mercados Digitales), COM/2020/842 final.

³⁵ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mercado único de servicios digitales (Ley de servicios digitales) y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE, COM/2020/825 final.

³⁶ Véase Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A Chips Act for Europe, COM(2022) 45 final, Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council establishing a framework of measures for strengthening Europe's semiconductor ecosystem («Chips Act»), COM(2022) 46 final, y Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EU) 2021/2085 establishing the Joint Undertakings under Horizon Europe, as regards the Chips Joint Undertaking, COM(2022) 47 final.

³⁷ Sobre el impacto regulatorio europeo en el exterior y el objetivo de reforzarlo, véase Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy, COM(2021) 66 final, p. 16, y BRADFORD, A. (2020). The Brussels Effect. How the European Union Rules the World, Oxford University Press.

³⁸ En especial la propuesta de un nuevo instrumento relativo a contratación pública internacional, el Mecanismo de Ajuste de Carbono en la frontera, o el de subvenciones extranjeras.

³⁹ Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establece un marco para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea COM/2017/0487 final - 2017/0224 (COD).

⁴⁰ DOUE L79 1/1, 21 Marzo 2019.

plenamente aplicable hasta el 11 de octubre de 2020, lo que en la práctica significa que los nuevos mecanismos en él previstos no han sido operativos hasta dicha fecha⁴¹.

El nuevo reglamento promueve en Europa mayores controles de las inversiones directas procedentes de fuera de la Unión Europea. Aunque el Reglamento establece con claridad el principio de no discriminación entre países terceros⁴² y, por tanto, no va dirigido a las inversiones de ningún país en concreto, es evidente que uno de los desencadenantes principales del nuevo mecanismo ha sido el incremento exponencial de las inversiones directas en Europa desde economías emergentes y muy especialmente desde China⁴³. Ha inquietado no sólo ni principalmente la cuantía de dichas inversiones sino sus objetivos (activos estratégicos que pudieran poner en riesgo la seguridad pública desde muy diferentes perspectivas) y el hecho de que se realicen en ausencia de reciprocidad y con posible competencia desleal por parte de los inversores chinos (empresas públicas u otras empresas financiadas o/y apoyadas –a veces incluso teledirigidas– por el Gobierno chino). China, pues, no es el único objetivo de la nueva normativa ni se dará un trato diferente injustificado a sus inversiones que a las de otros terceros países, pero, contextualmente, sí está en el origen del Reglamento y, sin duda, sus inversiones pueden ser las principales afectadas.

¿Supone esta nueva regulación una nueva era para las IED en Europa? ¿Cuál es el alcance y el impacto del Reglamento en las futuras relaciones de inversión? ¿Intenta el Reglamento limitar las IED en Europa? ¿Se ha producido un giro político de la UE hacia una menor liberalización de estas inversiones? ¿Se establece una protección efectiva contra riesgos para la seguridad pública, la falta de reciprocidad y/o la eventual competencia desleal? ¿Abre una tendencia que anuncia nuevos pasos futuros en la misma dirección? Intentaremos en esta lección, apuntar al menos una primera respuesta a todas estas cuestiones⁴⁴.

Para ello, empezaremos por comprender los antecedentes y el contexto en el que se aprueba la nueva normativa: de dónde venimos, cuál era la posición política y el

⁴¹ Véase artículo 17 del Reglamento.

⁴² Véase artículo 3.2 del Reglamento: «Las normas y los procedimientos relacionados con los mecanismos de control ... no discriminarán entre terceros países».

⁴³ En este sentido, véase, por todos, SCHAAKE (2020), pp. 99-101, o BOURGEOIS & MALATHOUNI (2020), p. 170: «The regulation comes largely as a response to the lack of reciprocity faced by EU investors abroad and mainly in China». Véase también COMISIÓN EUROPEA (2019): COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT on FOREIGN DIRECT INVESTMENT IN THE EU, Following up on the Commission Communication «Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests» of 13 September 2017, SWD(2019) 108 final, de 13 de marzo de 2019, p. 67. Sobre el incremento de las inversiones China en Europa, véanse las secciones anteriores de este trabajo.

⁴⁴ Para un análisis más en profundidad se puede consultar véase MAILLO, J. (2020). «New Screening of Foreign Direct Investments (FDI) in Europe: A First Step Towards a New Paradigm?». *Spanish Yearbook of International Law* (Vol. 24, pp. 180-209); y también J. Mailló 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, n.º 99/2020, CEU Ediciones.

marco normativo tanto a nivel Unión Europea como a nivel nacional de los Estados miembros sobre el control a las IED, así como cuál es la posición y la tendencia en otros actores globales y cuáles los condicionantes derivados de compromisos internacionales previos de la Unión Europea. Entender este contexto es esencial para poder comprender las posibilidades que la Unión Europea tenía y el paso que supone la nueva regulación adoptada.

Tras haber realizado un análisis en profundidad del nuevo sistema de control aprobado (la base jurídica elegida, con sus razones y sus limitaciones, los objetivos de la nueva regulación y su alcance respecto a cuestiones tales como motivos invocables para el control, qué, a quién y cómo se controla, quién controla y hasta qué punto), y debido a las limitaciones de tiempo, nos centraremos en realizar una evaluación crítica sobre el nuevo sistema.

4.1.2. Antecedentes y contexto

El punto de partida: la UE a favor de la liberalización de las inversiones, pero no a cualquier coste

Las IED son beneficiosas para la economía de la Unión Europea porque contribuyen al crecimiento, a la innovación y al empleo (6 % de los empleos en la UE están en compañías controladas por inversores extranjeros). Con frecuencia suponen nuevo capital, desarrollo tecnológico y saber, lo que lleva a un aumento de la competencia, la productividad y una mejor inclusión en la cadena global de valor de las empresas, a la vez que crea posibilidades de entrada para ellas en otros mercados⁴⁵. Por ello, ha habido, a nivel global, un incremento exponencial de las IED: de 1990 a 2017, se han multiplicado por 15, pasándose de 2 a 30 billones de dólares americanos⁴⁶.

Por ello también, la UE ha venido siendo uno de los mercados más abiertos a las IED⁴⁷, tal y como ha reconocido la OCDE, mientras que China es mucho más restrictivo⁴⁸. Los Estados miembros europeos han venido incluso haciendo esfuerzos por atraer capital extranjero y en ocasiones hasta compitiendo entre sí para atraerlo.

Y esta apertura de la UE respecto a las IED se puede predicar tanto del periodo anterior como posterior al Tratado de Lisboa (2010).

⁴⁵ Véase COPENHAGEN ECONOMICS, *The World in Europe. Global FDI Flows Towards Europe: Extra-European FDI Flows Towards Europe* (March 2018), www.espon.eu/fdi, p. 9.

⁴⁶ UNCTAD (2018): *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies* (United Nations, 2018), 188, tabla 2.

⁴⁷ En 2015, la UE recibió 5.7 billones de euros en IED, comparado con los 5.1 billones de EE. UU. y solo 1.1 de China (1.5 si se incluye Hong Kong). Véase Eurostat-News release 200/2018 y Booklet de la Comisión Europea SCREENING OF FOREIGN DIRECT INVESTMENT – AN EU FRAMEWORK. Esta brecha se ha reducido algo en los años siguientes aunque sigue siendo muy relevante.

⁴⁸ OECD (2020), *OECD International Direct Investment Statistics 2019*.

En este sentido, hubo claros esfuerzos desde los inicios y sobre todo desde el Tratado de Maastricht (1992) con la adopción del renovado capítulo de libre movimiento de capitales en el Tratado (actuales artículos 63 y ss del TFUE). Es muy significativo que en él se elevase a rango constitucional el principio general de liberalización de los movimientos de capitales, tanto para los movimientos intra-UE como extra-UE⁴⁹. También es revelador que, cuando surgieron las primeras quejas significativas contra las IED de fondos soberanos, la Unión Europea, en vez de optar por promover un mecanismo de supervisión jurídicamente obligatorio, preconizase y negociase una mayor transparencia de dichos fondos y un código de conducta⁵⁰.

Después del Tratado de Lisboa, este espíritu se mantuvo con las nuevas competencias de Política Comercial Común que incluían ya las IED⁵¹ durante casi una década, sin que se impulsasen reforzados controles a las IED hasta muy recientemente.

Por tanto, parece claro que la UE ha abogado siempre por una liberalización progresiva de las inversiones, aunque con valores y reciprocidad. Una UE que, después de las nuevas competencias en IED conferidas tras el Tratado de Lisboa, parece además reforzada y mejor posicionada para impulsar este objetivo que sus Estados miembros⁵².

¿Impulsar controles reforzados a las IED no es contradictorio con ese posicionamiento tradicional? ¿Hay un giro político hacia una mayor restricción a las IED? Y si fuese así, ¿cómo se explica este giro y qué alcance tiene?

Para entenderlo, hay que preguntarse qué ha cambiado en los últimos años en el panorama de las IED a nivel global y especialmente en las IED que recibe la UE.

Frente a periodos anteriores en los que las IED procedían fundamentalmente de otros miembros de la OCDE (EE. UU., Canadá, Suiza, Japón), en los últimos años, han llegado cada vez más IED desde economías emergentes como Brasil, Rusia y sobre todo China⁵³. En algunos de estos emergentes, el papel del Estado es mucho más fuerte y dirigista, lo que levanta dudas sobre los fines de la inversión y sobre la igualdad en las reglas del juego. Por un lado, este origen y caracterización levanta sospechas de que los fines y prioridades no sean meramente económicas o de

⁴⁹ Véase artículo 63.1 TFUE y abajo, en este mismo trabajo, el análisis sobre los límites constitucionales en la UE a los controles de IED.

⁵⁰ COMISIÓN EUROPEA (2008): Communication from the Commission: A Common European Approach to Sovereign Wealth Funds, COM (2008) 115 provisional (Feb. 27, 2008). Véase en este sentido LUNDQVIST (2018): 10.

⁵¹ Ver COMISIÓN EUROPEA (2010). Towards a comprehensive European international investment policy COM(2010)343 final, / July 2010, 2; y COMISIÓN EUROPEA (2015) Trade for all: Towards a more responsible trade and investment policy, COM (2015)497 final de 14 de Octubre de 2015, 5-6.

⁵² MARTÍN-PRAT (2020), p. 97.

⁵³ COMISIÓN EUROPEA (2019): COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT on FOREIGN DIRECT INVESTMENT IN THE EU, Following up on the Commission Communication «Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests» of 13 September 2017, SWD(2019) 108 final, de 13 de marzo de 2019, p. 67.

rentabilización de la inversión sino más de carácter estratégico-político⁵⁴ y, por ello, pueden afectar más a la seguridad o el orden público (control de información y datos sensibles, infraestructuras, tecnologías o insumos críticos). Estas sospechas crecen muy especialmente cuando el inversor es una empresa controlada por el Estado (State Owned Enterprise -SOE), o al menos el Estado influye, directamente o indirectamente, en sus decisiones.

Por otro lado, preocupa que no se respete la igualdad o equilibrio de las reglas del juego a la hora de competir. La financiación directa del Estado en las empresas públicas o la concesión de ayudas públicas y financiación privilegiada por el Estado para las privadas, unido a una escasa transparencia de esas ayudas, y a la falta de reciprocidad en la apertura de los mercados internos en estos países, genera desequilibrios y competencia desleal que no parece aceptable, máxime cuando algunos de estos emergentes han crecido exponencialmente en los últimos años. A ello se suma que ni la regulación del comercio internacional ni el marco regulatorio interno europeo estaban preparados para hacer frente con eficacia a esa competencia desleal.

Estas preocupaciones se asimilan a las de otros actores globales⁵⁵ pero quizás en Europa, al ser un mercado especialmente abierto y con menores mecanismos de supervisión y control, puedan ser más acuciantes⁵⁶.

Con este caldo de cultivo, no es extraño que hayan crecido progresivamente las demandas de dotarse en la Unión Europea de instrumentos que pudiesen proteger efectivamente los intereses europeos frente a los riesgos a la seguridad pública y hacer frente a la competencia desleal.

Ya en 2010, la Comisión Europea propugnaba que la liberalización tenía que ser recíproca y que era esencial mantener el respeto a las reglas de juego (*level playing field*)⁵⁷. Sin embargo, esos pronunciamientos no iban todavía acompañados de propuestas concretas de nuevos instrumentos para solucionarlo. En 2011, en una carta al presidente de la Comisión Europea, 2 de sus miembros (los entonces Comisarios Barnier –Mercado Interior– y Tajani –Industria–) pidieron abrir un debate para crear un mecanismo europeo centralizado de control de inversiones estratégicas. La iniciativa se encontró con la oposición del responsable de Comercio (De Gucht) y de varios Estados miembros, por lo que no llegó a buen puerto⁵⁸.

⁵⁴ En este sentido, véase por ejemplo PARLAMENTO EUROPEO (2017), Proposal for a Union Act on the Screening of FDI in Strategic Sectors, B8-0302/2017, 26 Abril 2017.

⁵⁵ UNCTAD (2018).

⁵⁶ LUNDOVIST (2018), p. 3.

⁵⁷ COMISIÓN EUROPEA (2010), p. 4.

⁵⁸ Véase MILLER (2011). EU Mulls Board to Review Foreign Investments, WALL ST. J. (Mar. 14, 2011, 1:24 P. M. ET), <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704893604576200521425783048>; y VON REPPERT-BISMARCK, Analysis: Rising Foreign Investment Fuels Vetting Debate, Reuters (8 march 2011), <https://www.reuters.com/article/us-eu-industry-investment-idUSTRE72726P20110308>

Tras un pico de IED en Europa en 2015 y una oleada de adquisiciones de empresas europeas por inversores chinos⁵⁹, los años 2016 y sobre todo 2017 abren una nueva fase de demandas de actuar y esta vez sí, iniciativas concretas exitosas⁶⁰.

Los acontecimientos se suceden y los tiempos se aceleran. En 2016, Sigmar Gabriel, entonces Ministro de Economía en Alemania, alertaba de que su país estaba sacrificando sus empresas en el altar del libre mercado sin recibir contraprestaciones adecuadas del gobierno chino⁶¹. En Febrero de 2017, los gobiernos de Alemania, Francia e Italia envían una carta conjunta a la Comisión europea reclamando actuar⁶². En mayo de 2017, en su documento de reflexión «Harnessing Globalisation», la Comisión europea se hacía eco de estas preocupaciones e insistía en la necesidad de asegurar un *level playing field*⁶³. En Junio de 2017, el Consejo Europeo da la bienvenida a la iniciativa de la Comisión de explorar un mecanismo de control de la IED⁶⁴. En Julio de 2017, los gobiernos alemán, francés e italiano insisten en sus propuestas con un documento más desarrollado⁶⁵. La Comisión profundiza en su documento de reflexión sobre cómo aprovechar la globalización en septiembre⁶⁶ y el mismo mes adopta su propuesta de Reglamento⁶⁷. En apenas año y medio la propuesta acabará siendo aprobada⁶⁸.

El entonces presidente de la Comisión Europea, Juncker, declaraba: «Europe must always defend its strategic interests and that is precisely what this new framework will help us to do. This is what I mean when I say that we are not naïve free traders. We need scrutiny over purchases by foreign companies that target Europe's strategic assets».

⁵⁹ 37 mil millones de IED chinas en Europa en 2016. Véase Thilo HANEMANN and Mikko HUOTARI (2018), EU-China FDI: Working towards reciprocity in investment relations. A report by Rhodium Group (RHG) and the Mercator Institute for China Studies (MERICS). <https://www.merics.org/en/papers-on-china/reciprocity>

⁶⁰ Para un análisis detallado de los IED en la UE, véase COMISIÓN EUROPEA (2019): COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT on FOREIGN DIRECT INVESTMENT IN THE EU, *cit. supra*.

⁶¹ Janosch DELCKER (2016), Sigmar Gabriel's Mission to Halt China's Investment Spree, POLITICO (Nov. 1, 2016), <https://www.politico.eu/article/sigmar-gabriels-mission-to-halt-chinas-investment-spree>

⁶² ALEMANIA, FRANCIA E ITALIA (2017), Proposals for Ensuring an Improved Level Playing Field in Trade and Investment (Feb. 2017).

⁶³ COM(2017) 240 of 10 May 2017.

⁶⁴ European Council, Conclusions, June 22-23, 2017, <http://www.consilium.europa.eu/media/23985/22-23-euco-final-conclusions.pdf>

⁶⁵ Policy Paper submitted by the French, Italian, and German governments to the European Commission, European Investment Policy: A Common Approach to Investment Control (July 28, 2017).

⁶⁶ COMISIÓN EUROPEA (2017) A balanced and progressive trade policy to harness globalisation Communication from the Commission, COM (2017) 492 final.

⁶⁷ COM/2017/0487 final - 2017/0224 (COD).

⁶⁸ Sobre todo el proceso legislativo y en especial las posiciones del Parlamento Europeo, véase NEERGARD (2020).

Las declaraciones se unen ahora a actuaciones concretas que se ponen en marcha. El Reglamento europeo de control de IED es una más de ellas, una pieza más de un puzle en construcción⁶⁹.

No ser naif, aunque se siga creyendo y promoviendo la liberalización de las IED, mantener una política de apertura a las inversiones pero no a cualquier coste, parecen ser las claves para entender el giro de la nueva política europea de la que el Reglamento a estudio es una pieza clave. Y no parece que vaya a ser flor de un día porque otras iniciativas confirman la misma línea de preocupación y de actuación⁷⁰.

Límites constitucionales en la UE a los controles a las IED

Es importante comprender cuál es el marco previo a esta regulación y en el que se habrá de insertar el nuevo instrumento. En particular, el capítulo de capitales en el TFUE era la principal referencia en la normativa europea para comprender las posibilidades de actuación con respecto a IED.

El art. 63 del TFUE establece un principio general de libertad de movimientos de capitales no solo intra-UE sino también extra-UE. Un principio además que se constitucionalizó desde Maastricht (más especialmente desde la entrada en vigor de este nuevo capítulo de capitales en Enero de 1994 y que además posee efecto directo por lo que confiere derechos e impone obligaciones directamente no sólo a los Estados sino también a los particulares⁷¹). Significativamente, es la única libertad que se extiende también a terceros Estados y, en principio, en igualdad de condiciones. No obstante, hay excepciones al libre movimiento y no son las mismas para los intra-UE que para los extra-UE, abriéndose con ello una posible diferenciación de trato: a los extra-UE se les pueden aplicar excepciones adicionales.

El principio de libre circulación se aplica a todo tipo de movimientos de capitales, no solo a inversiones en cartera sino también a inversiones directas. Esto resulta evidente al ver el anexo a la Directiva del 88 que incluye una sección sobre tales inversiones directas⁷². En principio, entre esas inversiones directas se incluyen las

⁶⁹ BOURGEOIS & MALATHHOUNI (2020), pp. 187-190.

⁷⁰ Véanse el Manifiesto franco-alemán sobre una Política Industrial Europea de 19 Feb 2019: A Franco-German Manifesto for European Industrial Policy fit for the 21st Century, junto a MACRON, Renewing Europe (Marzo 2019) y Annegret KRAMP-KARRENBAUER, Making Europe Right (Marzo 2019). Específicamente sobre China es muy reveladora la nueva estrategia de la COMISIÓN EUROPEA (2019): «EU-China-A strategic outlook» JOIN (2019) 5 final.

⁷¹ Hay efecto directo del principio de liberalización también en lo relativo a movimientos extra-UE (véase TJUE, as. C-101/05, Skatteverket c. A, FJ. 38), pero no se puede descartar que, debido al diferente contexto, se pueda aceptar una excepción a movimientos extra-UE que no se hubiera aceptado en movimientos intra-UE (véase TJUE, as. C-446/04, FIL, n.º 1, FJ 121).

⁷² Anexo 1 de la Directiva del Consejo de 24 de junio de 1988 para la aplicación del artículo 67 del Tratado (88/361/CEE), DO n.º L 178 de 08/07/1988 pp. 5-18. El TJUE en la sentencia en el asunto Trummer (C-222/97), confirmó que la nomenclatura de dicho anexo sigue teniendo el mismo valor

inversiones inmobiliarias, inversiones *greenfield* (establecimiento de nuevas empresas, filiales o sucursales) y *brownfield* (compras de empresas ya existentes a través de fusiones o adquisiciones)⁷³.

Es esencial también tener presentes las excepciones aplicables a este principio de libre circulación de capitales.

Divergencias entre los Estados miembros sobre el control de IED

Dentro de la UE, hay muchas divergencias respecto a los controles a las IED. En el momento de la propuesta de Reglamento, 12 EM disponían de algún tipo de mecanismo de supervisión (a finales de Diciembre de 2019 eran ya 15)⁷⁴. Dichos mecanismos eran muy variados en cuanto al objeto de control y al diseño del sistema de supervisión. Respecto al objeto, variaban en cuanto a las actividades (algunos solo militares o defensa, otros más amplios incluyendo también seguridad o infraestructuras, tecnologías o insumos críticos) y los umbrales de participación accionarial mínimos para activar el control. Respecto al diseño, algunos eran sistemas de autorización previa (notificación a priori y aprobación por la autoridad), otros se ejercían *ex post*, o con un mixto de ambas fórmulas. Las divergencias eran no sólo económicas sino también geo-políticas, dado que los intereses y dependencia de esas IED eran también muy diferentes⁷⁵. Además, como bien señala LUNDQVIST también hay que tener en cuenta el margen de autonomía que tenían entidades subestatales en algunos Estados miembros para negociar directamente con inversores extranjeros⁷⁶.

Por todo ello, no es de extrañar que las opiniones sobre la posibilidad de establecer un mecanismo europeo de control de IED fueran también muy diferentes. Antes de la propuesta de la Comisión Europea, Francia, Alemania e Italia, ya habían manifestado su preocupación por la adquisición de empresas estratégicas por inversores no europeos y la falta de reciprocidad y de competencia leal (mismas reglas de juego)⁷⁷. Sus propuestas iban mucho más allá de lo que la Comisión Europea terminó proponiendo y finalmente se adoptó y que, como veremos más adelante, no contempla

indicativo para comprobar si una transacción es un movimiento de capital tras la introducción del nuevo capítulo de capitales.

⁷³ TJUE, as. C-47/12, Kronos, FJ 40-42.

⁷⁴ Alemania, Austria, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y Rumanía habían notificado mecanismos de control a la Comisión Europea a fecha de Diciembre de 2019.

⁷⁵ Véase en este sentido el editorial de la *European Law Review*, (2019) 44 ELRev, en p. 138.

⁷⁶ LUNDQVIST (2018), p. 8: «All EU Member States are parties to the European Charter of Local Self-Government. This Charter recognizes a broad scope of rights for local governments to manage public affairs without federal oversight. Local governments have relied on this right to negotiate directly with foreign investors over investments in infrastructure».

⁷⁷ Véase supra sección 2.1.

directamente ni la falta de reciprocidad ni la competencia desleal y ruptura de las mismas reglas de juego. Por el contrario, para otros Estados Miembros como los nórdicos, Irlanda, Reino Unido, España, Portugal y Grecia las propuestas se percibían como proteccionistas. Por si fuera poco, algunos otros EM estaban preocupados con que la Comisión Europea entrase a valorar los temas de seguridad pública, que consideraban una competencia claramente nacional⁷⁸.

Tanto la falta de supervisión como los controles tan dispares conducen a un escenario claramente insatisfactorio por múltiples razones. Cada vez hay más interconexiones y externalidades, especialmente dentro de Europa dado nuestro Mercado Único y nuestra profunda integración. En ese contexto, una IED puede ser una amenaza para el Estado que la recibe, para otro EM distinto al que la recibe, para varios EM o incluso para toda la Unión⁷⁹. Todo ello es más evidente todavía en casos de proyectos de interés común con fuerte financiación de la UE (por ejemplo, sistema de navegación Galileo, redes transeuropeas, o los grandes programas investigación e innovación de la UE). Se adolece de suficiente intercambio de información entre EM y con la UE, lo que lleva a una falta de coordinación de los sistemas nacionales, a una deficiente protección de los intereses nacionales y más aún de los europeos.

Además, conviene también resaltar que la supranacionalización de las competencias en IED que se produjo con el Tratado de Lisboa se hizo sin mucho debate, pasando bastante desapercibida. No es de extrañar, por tanto, que las divergencias y las controversias subyacentes se hayan trasladado a la fase de implementación⁸⁰.

Reforzados controles a las IED de otros actores globales

Los principales actores globales tienen mecanismos de supervisión de las IED, algunos de los cuales además han sido ampliados y reforzados en los últimos años para hacer frente a la creciente preocupación por el cambio de contexto.

Así, en EE. UU., la investigación y el control sobre las IED es realizado por CFIUS (*Committee on Foreign Investment in the US*) y ha sido recientemente reformado por FIRRMA (*Foreign Investment Risk Review Modernization Act*) que buscaba modernizar y reforzar el mecanismo de revisión por motivos de seguridad nacional. De nuevo, el motivo principal fueron las preocupaciones por las inversiones chinas en EE. UU.⁸¹

⁷⁸ Fabrizio DI BENEDETTO (2017), *A European Committee on Foreign Investment? Columbia FDI Perspectives*, n.º 214. Para más detalles sobre posiciones nacionales, véase Gisela GRIEGER (2018), *EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERV., BRIEFING: EU FRAMEWORK FOR FDI SCREENING*, p. 6.

⁷⁹ MARTÍN-PRAT (2020), p. 97.

⁸⁰ Sophie MEUNIER (2017), *Integration by Stealth: How the European Union Gained Competence over Foreign Direct Investment*, 55 *J. COMMON MKT. STUD.* 593, especialmente p. 606.

⁸¹ Véase Paul ROSE (2018), *FIRRMA and National Security*, Ohio State Public Law Working Paper, n.º 452, disponible en <https://ssrn.com>. Véase también James MENDENHALL & Riana TERNEY (2020).

En China, también se ha reformado el sistema: se ha pasado de 3 listas (prohibidas, restringidas y fomentadas) a un principio de liberalización salvo lista negativa. En tiempos recientes, se han quitado algunas restricciones de la lista negativa, pero, aun así, siguen quedando muchas restricciones⁸².

Según los estudios de las organizaciones internacionales, de los profesionales y de la doctrina, esta tendencia de establecimiento, reforzamiento o mantenimiento de controles importantes a las IED es global⁸³.

El debido respeto a los compromisos internacionales de la UE: OMC y otros

Todos los instrumentos anteriores y los nuevos (como los que estaba llamado a establecer el nuevo Reglamento europeo) permiten a la Unión y los Estados miembros adoptar, por motivos de seguridad o de orden público, medidas restrictivas relativas a la inversión extranjera directa, siempre que se respeten también los compromisos internacionales que la UE y los Estados han asumido. En efecto, tal y como terminará señalando el propio Prámbulo del Reglamento europeo:

«La aplicación del presente Reglamento por parte de la Unión y los Estados miembros debe cumplir los requisitos pertinentes para la imposición de medidas restrictivas por motivos de seguridad y orden público establecidos en los acuerdos de la OMC, en particular, los artículos XIV, letra a), y XIV bis, del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). También debe cumplir el Derecho de la Unión y ser coherente con los compromisos adquiridos en otros acuerdos comerciales y de inversión en los que la Unión o los Estados miembros sean parte o disposiciones comerciales y de inversión a las que se hayan adherido una u otros»⁸⁴.

El art XIV(a) del AGCS establece posibilidades de excepciones por motivos de moralidad pública y orden público siempre que no constituyan discriminación arbitraria o injustificada. El orden público requiere que haya una amenaza seria y grave a un interés fundamental de la sociedad.

El artículo XIVbis del AGCS establece excepciones por fines militares u otras emergencias en las relaciones internacionales. La excepción parece bastante restrictiva (similar al artículo 346 TFUE en el ámbito intra UE).

⁸² Véanse BOURGEOIS & MALATHOUMI (2020), p. 173; HANEMANN & HUOTARI (2018), p.14. También los informes de la European Chamber of Commerce in China, disponible en www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive

⁸³ BAKER MCKENZIE (2017), *Rising Scrutiny: Assessing The Global Foreign Investment Review Landscape* 32-66; Stephen THOMSEN & Fernando MISTURA (2017), *Is Investment Protectionism On The Rise?: Evidence From The OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index*.

⁸⁴ Prámbulo ap. 3 y 35.

En cualquier caso, antes de ver si la excepción es aplicable, un paso previo es analizar si hay infracción de algún compromiso de los asumidos en el AGCS dado que puede haber inversiones ligadas al libre establecimiento. Entre esos compromisos están los de la cláusula de nación más favorecida (II), el de Acceso al Mercado (XVI) o el de trato nacional (XVII). Si se corriese el riesgo de infringir alguno de estos compromisos es cuando podrían entrar en juego las excepciones. Si no se incumplen estos compromisos, las restricciones son válidas sin necesidad de aplicar las excepciones. El necesario respeto de estos límites ha de tenerse siempre en cuenta para diseñar y redactar cualquier nuevo mecanismo de control de las IED y, por tanto, también pudieron tener una influencia en cómo se diseñó el Reglamento europeo⁸⁵.

4.1.3. Análisis crítico y valoración

Un giro político: el anuncio de una nueva era

El Reglamento debe interpretarse como un giro político y conceptual hacia posiciones más defensivas y cautas con respecto a las IED. Si con anterioridad la Comisión se había mostrado muy favorable a las IED, poco propensa a promover controles a las mismas e incluso beligerante contra algunos de los que a nivel nacional se querían establecer⁸⁶, el Reglamento simboliza, primero, una llamada de alerta, y segundo, un cierto giro de posición.

La Unión Europea, y la Comisión en particular, parecen decididas a marcar más diferencias en el análisis de inversiones comunitarias y no comunitarias: seguir estricta en supervisar y frenar restricciones a los primeros, y, en cambio, promover mayores controles y cautelas con respecto a los segundos, en los que reconoce que ha sido un tanto naíf. Aunque el Reglamento se centre en seguridad y orden público, lo hace en un sentido amplio, y no cabe desconocer que su adopción debe mucho a un contexto de falta de reciprocidad y competencia leal de nuevos importantes inversores, especialmente –aunque no sólo– los chinos.

La intensidad del giro está todavía por determinar. Que se ha producido es indudable. La Unión Europea sigue siendo partidaria de la liberalización de inversiones, y sigue viendo las IED como positivas, pero no a cualquier coste ni en todas las sectores y condiciones. Aunque en el Reglamento no se ha explicitado con claridad, late en el ambiente una seria preocupación no sólo por defender intereses estratégicos y de seguridad sino también por la competencia desleal o la necesidad de garantizar un

⁸⁵ BOURGEOIS & MALATHOUMI (2020), pp. 165 y 166 señalan que los términos generales del Reglamento europeo hacen difícil que haya incompatibilidad con las disposiciones mencionadas de la OMC. Las respuestas y restricciones impuestas son al final medidas nacionales. ¿Y si estas restringiesen las inversiones? Crean que el factor de control gubernamental y estructura de propiedad podrían ser controvertidos. El resto de los factores contemplados en artículo 4.2 no parecen plantear problemas.

⁸⁶ Véase en este sentido, por ejemplo, BISMUTH (2020), pp. 103-107. Véase también supra sección 2.1.

mismo terreno de juego. Es previsible, por tanto, el desarrollo de nuevos controles a nivel nacional, el endurecimiento de algunos de los existentes y un mayor peso de las opiniones compartidas sobre los riesgos comunes a nivel europeo.

Cabe entender también que el Reglamento podría incrementar el poder de negociación de la Unión Europea en acuerdos de inversiones con terceros, al no poderse dar por hecho que las IED seguirán abiertas de par en par en Europa sin casi límites como hasta ahora.

Una oportunidad perdida de mayor ambición

Sin embargo, el Reglamento puede verse a la vez como una oportunidad perdida de responder al desafío de la falta de reciprocidad, la competencia desleal y la posibilidad de dotarse de mecanismo eficaces para exigir a terceros Estados jugar con las mismas reglas (*level playing field*)⁸⁷. O, si se quiere, el Reglamento puede verse como una respuesta parcial, solo a medias, a este desafío.

Parece que basándose en el artículo 207 TFUE, el Reglamento podría haberse referido no sólo a orden y seguridad pública sino también explícitamente a falta de reciprocidad o competencia desleal. De hecho, en el 207 TFUE ya se alude explícitamente a medidas de protección comercial, entre las cuales los casos de dumping o subvenciones. Por analogía también debía poderse incluir la posibilidad de control a las IED realizadas por empresas públicas extranjeras, subvencionadas o que tengan apoyo de agencias gubernamentales, empresas públicas o fondos soberanos y los casos de falta de reciprocidad⁸⁸.

Es cierto que el Reglamento, en su art. 4.2 a) ya recoge una mención a ello al decir que «Para determinar si una inversión extranjera directa puede afectar a la seguridad o al orden público, los Estados miembros y la Comisión también podrán tener en cuenta, especialmente: a) si el inversor extranjero está controlado directa o indirectamente por el gobierno (incluidos los organismos públicos o las fuerzas armadas) de un tercer país, en particular mediante una estructura de propiedad o una financiación significativa;». Sin embargo, es tan solo uno de los factores orientativos que se pueden utilizar por los Estados Miembros o la Comisión dentro de su análisis de seguridad y orden público. No parece habilitar un control por el mero hecho de que este factor esté presente si no está ligado a un riesgo para el orden y seguridad pública. Por ello, es una respuesta parcial e insatisfactoria a este riesgo y permite una actuación muy limitada. No se habilita a disciplinar al tercer Estado meramente por la existencia de competencia desleal o falta de reciprocidad, como habían pedido algunos Estados miembros

⁸⁷ BISMUTH (2020), pp. 112-114. También véase la opinión del Prof. Bronckers, tal cual se recoge en recogido en LAVRANOS (2020), p. 117, al hablar de que el Reglamento «solely limited to national security considerations: the EC should address reciprocity, the real issue and not national security».

⁸⁸ BISMUTH (2020), pp. 113-114.

o se trató de impulsar desde el Parlamento Europeo. Esta ausencia es especialmente importante dado que: primero, la Unión Europea tampoco puede recurrir siempre a la OMC en estos casos, dado que el acuerdo sobre subvenciones solo es aplicable a mercancías, y los instrumentos europeos de protección comercial actuales son también de alcance limitado; segundo, tampoco sirve el control europeo de ayudas de Estado porque solo se aplica a ayudas de Estados miembros; y tercero, no parece claro que los Estados miembros puedan incluir la falta de reciprocidad o competencia desleal dentro de la excepción de interés público, aunque el TJUE no parece haberse pronunciado con respecto a inversores de terceros Estados⁸⁹. Así pues, lo lógico es pensar que la Unión Europea debía dotarse de un instrumento de protección comercial para estos supuestos y se podía (debía) haber aprovechado esta ocasión para colmar la laguna existente. Desde esta perspectiva, el Reglamento es una oportunidad perdida.

Un compromiso posibilista: hacia una mayor concienciación, protección efectiva, poder de negociación, unidad y legitimidad

Como muchas veces ocurre en la negociación política y más aún en el campo de la integración europea, el Reglamento deber ser visto como un compromiso entre posiciones muy diversas y distantes: la de aquellos que hubieran querido medidas más ambiciosas y los que no lo consideraban necesario y eran hasta reacios al establecimiento de nuevos controles, el endurecimiento de los existentes, y, desde luego, rechazaban la creación de un potente instrumento único europeo⁹⁰.

Es pues una solución posibilista que busca avanzar en los controles, facilitar el intercambio de posiciones entre los Estados miembros y las Instituciones, promover una mayor concienciación de las externalidades de las IED más allá de las fronteras nacionales y empezar a pensar en «europeo» también en este ámbito. Se busca avanzar hacia una protección más efectiva y un incremento del poder de negociación europeo, pero adoptando una normativa que permita la unidad en el avance, aún a costa de menor ambición y dejar más margen de actuación a cada Estado miembro que sigue siendo, formalmente al menos, el que decide. La armonización existe, pero es de mínimos (de muy mínimos) y el poder de la Comisión Europea, aunque probablemente no despreciable en la práctica, se gana sobre la base de mecanismos soft, sin vetos vinculantes. No es de extrañar que, para algunos, como SHAAKE, el resultado sea «still quite loose... be seen more strategically as taking a position in a debate more than coming down with hard regulations»⁹¹.

⁸⁹ LUNDQVIST (2018), pp. 42-43.

⁹⁰ La entonces Comisaria europea de comercio, Cecilia Malmström, reconocía expresamente que la propuesta de la Comisión era el reflejo de un «balance between Member States who don't want anything at all and those that want something much more ambitious».

⁹¹ SHAAKE (2020), p. 100.

El riesgo de soluciones posibilistas es que nos lleve a resultados subóptimos, por lo que tampoco sorprende que se hayan explorado en la doctrina otras vías como la utilización de otras bases jurídicas⁹² o la cooperación reforzada⁹³. La ventaja de la solución posibilista es que permite avanzar en unidad, aunque sea con medios soft, y darle una oportunidad a una acción coordinada y al crecimiento de unas bases comunes. La unidad es importante para reducir el forum shopping, a la vez que se evita áreas sin supervisión, sin taponar, a través de las cuales se puedan colar inversiones indeseables.

Dado el gran margen que los Estados tienen y el carácter soft del poder adquirido por la Comisión, está todavía por ver cómo se concreta el avance, si se produce con la suficiente unidad y si es suficientemente efectivo. También es pronto para ver si la advertencia que el Reglamento anuncia incrementa en la medida adecuada el poder de negociación de la Unión Europea y, por tanto, le permite impulsar la liberalización de inversiones con terceros Estados. Parece que, en este frente, el Reglamento tiene importantes limitaciones al no haberse incluido la falta de reciprocidad y la competencia desleal como motivos principales, pero el giro realizado y la posibilidad de incrementar su alcance tendrá, sin duda, un impacto. La respuesta final a estas incógnitas, sólo el tiempo nos la dirá.

¿Sólo un primer paso?: mirando al futuro

Visto todo lo anterior, cabe preguntarse si el Reglamento no es sólo un primer paso, un paso simbólico de un giro, pero sólo un primer paso: si, por tanto, no cabe esperar una reforma más ambiciosa en un futuro y si va a acompañarse de otras medidas de protección comercial que contribuyan a colmar las grietas existentes.

Respecto a la segunda cuestión, efectivamente no hay duda de que hay que ver el Reglamento como una pieza más de un puzle, de una respuesta global frente a los nuevos desafíos detectados que conlleva la competencia desleal a nivel global⁹⁴. El debate sobre una mejor defensa de los intereses estratégicos de la Unión, la exigencia de mayor reciprocidad y la promoción de una nueva política industrial europea, sigue abierto y en ebullición. Es seguro que los próximos tiempos verán propuestas de reformas relativas a nuestros mercados de contratación pública, la normativa de defensa de la competencia (control de concentraciones, ayudas de Estado) y de protección comercial, otras normativas sectoriales, mayores reclamaciones de apertura a las inversiones y acceso en general a los mercados en terceros países, tanto a nivel multilateral como, sobre todo, a nivel bilateral. El debate de fondo es de mayor alcance

⁹² CREMONA (2020), BISMUTH (2020).

⁹³ LUNDQVIST (2018), desarrolla esta posibilidad, apuntado que sería mejor sobre la base del artículo 73 TFUE que del 329 TFUE.

⁹⁴ En este sentido, BOURGEOIS & MALATHOUNI, pp. 187-191.

y habrá que estar muy atentos a la interacción de las diferentes piezas del puzzle y al efecto de conjunto que producirán.

Respecto a la primera cuestión, todo indica que hubiese sido muy difícil alcanzar una solución más ambiciosa de control de IED en el corto plazo. Tal y como dice NEERGARD, el Parlamento Europeo quiso ser más ambicioso pero las divergencias de posiciones y sensibilidades de los Estados miembros lo hacían imposible⁹⁵. Además, los tiempos para su aprobación antes de que acabase la legislatura eran muy limitados (recordemos que se aprobó en un tiempo récord) y parecía urgente dar al menos un primer paso y lanzar una señal clara.

¿Será posible ser más ambicioso en un futuro? En un futuro cercano, no lo creo. Hay que darle tiempo al tiempo: se ha conseguido un avance que no cabe minusvalorar y hay que esperar a los resultados, la implementación por los Estados miembros y la puesta en funcionamiento de los mecanismos de cooperación previstos que empezaron a funcionar solo a partir del 11 de Octubre de 2020. Es previsible que el mecanismo aumente la concienciación de los Estados sobre las externalidades de las IED en otros Estados miembros y a nivel europeo, así como que se vaya produciendo una armonización soft de la concepción sobre intereses estratégicos y seguridad pública a nivel europeo con contribuciones importantes de la Comisión Europea. Esta es la vía que se ha elegido (quizás porque era la posible) y ahora hay que ver cómo funciona. De todas maneras, han quedado temas pendientes de resolver. En un más medio-largo plazo, y en función de los resultados que se obtengan, no sólo en el ámbito del Reglamento sino en otros frentes (liberalización de inversiones con terceros Estados, reciprocidad, *level playing field...*), no es descartable que se exploren reformas. Para dichas futuras reformas, hay que seguir teniendo muy presentes las posibilidades y limitaciones de la base jurídica elegida, así como las posibilidades de bases alternativas. El contexto, tanto intra-UE como en el escenario global, marcarán mucho la dirección de dichas reformas. Su evolución está demasiado abierta como para poder aventurar más que especulaciones.

Queda pedir que, aun siendo conscientes de sus debilidades, no se minusvaloren los avances realizados y seamos constructivos en la explotación de sus máximas potencialidades y, además, lo hagamos desde un espíritu europeo.

⁹⁵ NEERGARD (2020), p. 167.

5. Conclusiones

1. La Unión Europea ha sido, sigue siendo y debe seguir siendo una gran actor en el comercio global. Es esencial para potencia su posición geoestratégica, para preservar su modelo económico y social y sus valores, y para además promover la extensión de los mismos a nivel global en la medida de lo posible.
2. Para ello, debe seguir intentando impulsar decididamente la vía multilateral en la OMC. Sin embargo, a falta de posibles progresos en esta esfera, debe ser muy proactiva también tanto en la promoción de acuerdos ambiciosos birregionales como bilaterales. En este sentido, su intensa política de expansión de los ambiciosos acuerdos de nueva generación va en la buena dirección.
3. La Unión Europea ha iniciado un giro en sus instrumentos de defensa comercial. Ha reconocido haber sido demasiado naif en el pasado y está articulando nuevos mecanismos que le permitan una mejor supervisión y un mejor control de los riesgos para la seguridad pública y la lucha contra la competencia desleal y la falta de reciprocidad de terceros Estados. El nuevo marco europeo para el control de las IED es la avanzadilla de este giro, la primera pieza del puzle a la que se irán sumando próximamente otras piezas tales como, entre otros, los nuevos instrumentos relativos a contratación pública internacional, ajuste de carbono en la frontera, o subvenciones extranjeras. Este replanteamiento y reforzamiento de los instrumentos de defensa comercial son necesarios. Presentan aspectos muy positivos como una mejor gestión de los riesgos de seguridad, una importante contribución a favor de un terreno de juego más equilibrado, con más reciprocidad y competencia leal, y aumentarán el poder de negociación comercial de la UE en el exterior. También pueden contribuir a recuperar o potenciar su autonomía o soberanía estratégica y evitar una excesiva dependencia del exterior. Para ello, parece conveniente promover e invertir en una industria europea fuerte en sectores clave con unos altos estándares de protección del interés público. No obstante, es muy importante no pecar de proteccionismo o nacionalismo económico. Se debe seguir promoviendo un comercio abierto y buscar consensos cada vez mayores a nivel global sobre las restricciones suficientes para garantizar soberanía estratégica y competencia leal.
4. El nuevo comercio global deber ser justo y sostenible. La Unión debe potenciar ambos aspectos en sus propuestas de desarrollo multilateral, en sus acuerdos de nueva generación y en su política de defensa comercial. Eso debe contribuir a una elevación de los estándares laborales y los de lucha contra el cambio climático y protección medioambiental. Los nuevos capítulos de comercio sostenible en los acuerdos de nueva generación o instrumentos como el mecanismo de ajuste de carbono en frontera van en esta dirección.

Encontrar el justo equilibrio no será fácil, pero es clave para evitar tensiones y que el comercio global siga siendo fuente de progreso económico y social, además de buen entendimiento y paz entre las naciones.

6. Bibliografía

AUERSPERGER, A. (2021). «The role of the European Parliament in the Shaping of the Common Commercial Policy», en M. Hahn & G. Van der Loo (2021), *infra*, pp. 567-585.

BAKER MCKENZIE (2017). *Rising Scrutiny: Assessing The Global Foreign Investment Review Landscape* pp. 32-66; Stephen THOMSEN & Fernando MISTURA (2017), *Is Investment Protectionism On The Rise?: Evidence From The OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index*.

BENEYTO, J. M. (2021). *¿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.

BISMUTH, R. (2020). *Reading Between the Lines of the EU Regulation Establishing a Framework for Screening FDI into the Union*, en BOURGEOIS (2020), pp. 103-114.

BLANC, A. (dir) (2020). *La Unión Europea, promotora del libre comercio. Análisis e impacto de los principales acuerdos comerciales*, Thomson Reuters Aranzadi, 2020.

BOURGEOIS, J. (ed) (2020). *EU Framework for Foreign Direct Investment Control*, European Monographs, Wolters Kluwer.

BOURGEOIS, J. & MALATHOUNI, E. (2020). *The EU regulation on Screening Foreign Direct Investment: Another Piece of the Puzzle*, en BOURGEOIS (2020), pp. 169-191.

BRADFORD, A. (2020). *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*. Oxford University Press.

CHAISE, J. (ed) (2018). *China-European Union Investment Relationships. Towards a New Leadership in Global Investment Governance?*, Edward Elgar.

COPENHAGEN ECONOMICS, *The World in Europe. Global FDI Flows Towards Europe: Extra-European FDI Flows Towards Europe (March 2018)*, www.espon.eu/fdi

COOREMAN, B. & VAN CALSTER, G. (2021). *Trade and Sustainable Development Post-Lisbon*, en M. Hahn & G. Van der Loo, *supra* n. 1, pp. 187-205.

CREMONA, M. (2020). *Regulating FDI in the EU Legal Framework*, en BOURGEOIS (ed) (2020), pp. 31-55.

DELCKER, J. (2016). Sigmar Gabriel's Mission to Halt China's Investment Spree, POLITICO (Nov. 1, 2016), <https://www.politico.eu/article/sigmar-gabriels-mission-to-halt-chinas-investment-spree>

DI BENEDETTO, F. (2017). A European Committee on Foreign Investment? Columbia FDI Perspectives, n.º 214.

EDITORIAL de la European Law Review, (2019) 44 ELRev.

EY (2018). China Go Abroad (8th issue): How does geopolitical dynamics affect future China overseas investment? noviembre de 2018.

EY (2019). China Go Abroad (9th issue): How will Chinese enterprises navigate new challenges when «going abroad» under the new global trade landscape?, octubre de 2019.

EY (2018). China Overseas Investment Report Issue.

EY (2018). How does geopolitical dynamics affect future China overseas investment? Hong Kong, noviembre de 2018.

FABRI, E. & D'ANDRIA, J. (2019). The Challenges Of Chinese Investment Control In Europe, 11 febrero 2019, Notre Europe.

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, n.º 68, 2019, pp. 1-59.

GARCÍA DE QUEVEDO, J. C. (2009). Implicaciones del Tratado de Lisboa sobre la política comercial comunitaria, Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, n.º 851, 2009, pp. 77-95.

GONZÁLEZ ALONSO, L. N. y SANTOSVARA, J. (2013). «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.

GRIEGER, G. (2018). EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERV., BRIEFING: EU FRAMEWORK FOR FDI SCREENING.

Gstöhl, S. (2021). «Tightening the EU Trade-Development Nexus», en M. Hahn & G. Van der Loo, (eds), pp. 383-401.

GUERRERO, D. (2017). Chinese Investment in Europe in the Age of Brexit and Trump. TNI working papers.

HAHN, M. & VAN DER LOO, G. (eds). Law and practice of the Common Commercial Policy, The First 10 Years after the Treaty of Lisbon, Brill Nijhoff, 2021.

HANEMANN, T. & HUOTARI, M. (2018). EU-China FDI: Working towards reciprocity in investment relations. A report by Rhodium Group (RHG) and the Mercator Institute for China Studies (MERICS). <https://www.merics.org/en/papers-on-china/reciprocity>

HINDELANG, S. *The Free Movement of Capital and Foreign Direct Investment: The Scope of Protection in EU Law*, OUP 2009.

HURTADO, I. (2017). «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.

JENSANA, A. (2018). La inversión china en Europea y en España, en BENEYTO, JM y FANJUL, E. (dirs). *El papel de España en la nueva ruta de la seda*, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 121-150.

KRAWJEWSKI, M. (2012). «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.

KRAMP-KARRENBAUER, A. (2019). *Making Europe Right* (March 2019).

LANGE, B. (2021). «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;

LAVRANOS, N. (2020). Summary of the Discussion of the Final panel on the EU's FDI Screening Proposal, en BOURGEOIS (ed) (2020), pp. 115-118.

LSE Consulting (2021). *Inception Report, Comparative Analysis of TSD Provisions for Identification of Best Practices to Support the TSD Review*, September 2021, disponible en https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/september/tradoc_159810.pdf

LSE Consulting (2021). *Interim Report Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development (TSD) Provisions for Identification of Best Practices to Support the TSD Review*, November 2021, disponible en https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/november/tradoc_159899.pdf

LUNDQVIST, J. (2018). *Screening Foreign Direct Investment in the European Union: Prospects for a «Multispeed» Framework*, European Union Law Working Papers, Stanford – Vienna Transatlantic Technology Law Forum.

MACRON, E. (2019). *Renewing Europe* (March 2019).

MAILLO, J. (2021). *Acuerdos comerciales UE de «Nueva Generación»: origen, rasgos y valoración*, en *Documentos de Trabajo del Real Instituto Universitario de Estudios Europeos* (en colaboración con Ministerio de AAEE y España Global), Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, núm. 110/2021, CEU Ediciones.

MAILLO, J. (2020). «New Screening of Foreign Direct Investments (FDI) in Europe: A First Step Towards a New Paradigm?», *Spanish Yearbook of International Law*, Vol. 24, 2020, pp. 180-209.

MAILLO, J. (2018). La nueva ruta de la seda en el marco de las relaciones Unión Europea-China, en BENEYTO, JM y FANJUL, E. (dirs), *El papel de España en la nueva ruta de la seda*, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 181-214.

MAILLO, J. y PORRAS, J. (2020). Inversiones Unión Europea-China: ¿hacia una nueva era?, *Documentos de Trabajo Real Instituto Universitario de Estudios Europeos* (en colaboración con Ministerio de AAEE), Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, n.º 99/2020, CEU Ediciones.

MARTÍN-PRAT, M. (2020). The European Commission Proposal on FDI Screening, en BOURGEOIS (ed) (2020), pp. 95-98.

MARTÍNEZ SAN MILLÁN, C. (2020). «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*, n.º 75 (Enero-Junio), 2020, pp. 72-85.

MENDENHALL, J. & TERNEY, R. (2020). CFIUS Review, en BOURGEOIS (ed) (2020), pp. 135-147.

MEUNIER, S. (2017). Integration by Stealth: How the European Union Gained Competence over Foreign Direct Investment, 55 *J. COMMON MKT. STUD.*, p. 593.

MILLER (2011). EU Mulls Board to Review Foreign Investments, *WALL ST. J.* (Mar. 14, 2011), <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704893604576200521425783048>

NEERGARD, A. (2020). The Adoption of the Regulation Establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union, en BOURGEOIS (ed) (2020), pp. 151-167.

OECD (2020). *OECD International Direct Investment Statistics 2019*.

ROSE, P. (2018). *FIRRMA and National Security*, Ohio State Public Law Working Paper, n.º 452, disponible en <https://ssrn.com>

SCHAAKE, M. (2020). *Commnet of a Member of the European Parliament*, en BOURGEOIS (ed) (2020), pp. 99-101.

SCHILL, S. (2020). Foreign Direct Investment in the European Union: Rising Protectionism or Instrument for Further Investment Liberalization?, en BOURGEOIS (ed) (2020), pp. 57-75.

SEAMAN, J., HUOTARI, M., 6 OTERO-IGLESIAS, M. (eds) (2017). Chinese Investment in Europe, A Country-Level Approach, A Report by the European Think-tank Network on China (ETNC), December 2017, http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/12/ETNC-Report-2017_complete_FINAL.pdf?type=pdf

SCHUMANN, G. (2020). «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.

THOMSEN, S. & MISTURA, F. (2017). Is Investment Protectionism On The Rise?: Evidence From The OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index. Disponible en <http://www.oecd.org/investment/globalforum/2017-GFII-Background-Note-Is-investment-protectionism-on-the-rise.pdf>

TIRADO, C. (2020). «El Acuerdo Unión Europea-Japón», en A. BLANC (2020).

UNCTAD (2018). World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies (United Nations, 2018).

VIDAL PUIG, R. (2013). The Scope of the New Exclusive Competence of the European Union with regard to Foreign Direct Investment, 40 Legal Issues of Economic Integration p. 133.

VILLALTA, G. & AL-HADDAN, B. (2011). «The Common Commercial Policy After Lisbon. An Analysis of the Reforms», European Law Review 36 (2), 2011, pp. 289-300.

VON REPPERT-BISMARCK, Analysis: Rising Foreign Investment Fuels Vetting Debate, Reuters (8 march 2011), <https://www.reuters.com/article/us-eu-industry-investment-idUSTRE72726P20110308>

WANG, H. (2016). China Goes Global: the Impact Of Chinese Overseas Investment on its Business Enterprises, Palgrave Macmillan, London, 2016.

WEHRLÉ, F. & J. POHL (2016). «Investment Policies Related to National Security: A Survey of Country Practices», OECD Working Papers on International Investment, 2016/02, OECD Publishing, Paris.

Jerónimo Maillo González-Orús, Catedrático de Derecho de la Unión Europea, Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad CEU San Pablo, además de Director de su Departamento de Derecho Público. Además, es Investigador senior del Real Instituto Universitario de Estudios Europeos y Coordinador del Centro de Política de la Competencia y Regulación.

En 2020 fue nombrado Catedrático *Jean Monnet* de Derecho UE (Comisión Europea), *Single Market & Competition Law in the Digital and Ecological Transition Era*. Ha sido *Fulbright Visiting Scholar* en la *Harvard Law School* (curso 2017-18).

Licenciado en Derecho por la Universidad de Salamanca con premio extraordinario y premio de grado, obtuvo el *Master in Advanced European Studies* en el *College of Europe* (Brujas, Bélgica) y el doctorado europeo en la Universidad CEU San Pablo tras varios años de estancia en el *European University Institute* (Florencia, Italia). Desde 1995 es Profesor de Derecho de la Unión Europea en la Facultad de Derecho. Está acreditado por las agencias públicas de educación (ACAP y ANECA) y se le han reconocido por ahora tres tramos de investigación (1992-2002, 2003-2008, 2009-2015) por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAD).

Es un especialista en temas de Derecho de la Unión Europea y regulación económica de mercados. Ha participado en más de 20 proyectos de investigación con financiación pública y/o privada, entre ellos con la Comisión Europea, el Parlamento Europeo o los Ministerios Españoles de Asuntos Exteriores, de Educación, Ciencia o Economía, siendo investigador principal en 8 de ellos. Ha sido designado como experto en varios proyectos de asistencia técnica de la Comisión Europea y del Ministerio Español de Asuntos Exteriores (Rumanía, Guatemala, Eslovaquia, Serbia, Méjico, Vietnam, China, Hong Kong, Ecuador...). Es autor y/o coordinador de más de 20 libros, múltiples artículos en revistas especializadas y ha defendido ponencias y dado conferencias en universidades españolas y extranjeras en los mismos temas.

Desde hace más de 15 años es Juez de la *European Law Moot Court Competition*. Desde hace 3 años, la CNMC le ha seleccionado como NGA para los Grupos de Cárteles y Concentraciones de la *International Competition Network*. Actualmente es secretario de la Red Académica de Defensa de la Competencia.