

Los acuerdos comerciales globales y profundos de la Unión Europea y el sistema multilateral del comercio*

The European Union's Deep and Comprehensive Trade Agreements And The Multilateral Trading System

DORINA SUCIU GAVRILOAIE

Universidad de Almería

cs408@ual.es

ORCID: 0000-0002-1888-0136

Recibido: 10/06/2023. Aceptado:01/12/2023.

Cómo citar: Suciú Gavriłoaie, Dorina, “Los acuerdos comerciales globales y profundos de la Unión Europea y el sistema multilateral del comercio”, *Revista de Estudios Europeos* 83 (2024): 232-258.



Este artículo está sujeto a una licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” (CC-BY-NC).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.83.2024.232-258>

Resumen: La presente contribución emprende una revisión de los términos en los que se sustancia el debate sobre la interacción de los acuerdos comerciales globales y profundos de la UE con el sistema multilateral del comercio, con vistas a destacar la ausencia de modelos de análisis para valorar el impacto de los acuerdos que promueven una integración profunda de los mercados. Además, el estudio aborda los efectos económicos y sistémicos de los acuerdos preferenciales, a fin de determinar si los acuerdos de la UE constituyen una amenaza para el sistema multilateral o, si pueden contribuir a revitalizar las negociaciones multilaterales.

Palabras clave: acuerdos de libre comercio; integración profunda; regionalismo; acuerdos de nueva generación

Abstract: This contribution undertakes a review of the terms of the debate on the interaction of the EU's deep and comprehensive trade agreements with the multilateral trade system, in order to point out the absence of analysis models to evaluate the effects of the agreements promoting deep integration. The study further examines the economic and systemic ramifications of preferential agreements to assess whether EU agreements pose a threat to the multilateral

* Profesora Doctora en el Área de Derecho Internacional Público del Departamento de Derecho de la Universidad de Almería, acreditada a Profesora Ayudante Doctora. El presente trabajo se ha realizado en el marco de las actividades desarrolladas por el Grupo de Investigación SEJ259 Derechos Humanos, Cooperación Internacional y Libertad Religiosa de la Universidad de Almería.

trading system or if they could contribute to reinvigorate multilateral negotiations.
Keywords: free trade agreements; deep integration; regionalism; new generation trade agreements

INTRODUCCIÓN

Los acuerdos comerciales regionales y bilaterales, a los que a menudo se hace referencia como acuerdos preferenciales, no son un fenómeno novedoso, existieron incluso antes de la celebración del GATT de 1947 y gran parte de los principios inspiradores del actual sistema multilateral del comercio encuentran su origen histórico en la red de acuerdos comerciales bilaterales que se extendieron por el continente europeo a lo largo del siglo XIX¹. Sin embargo, el sistema multilateral dejó muy pronto de satisfacer los intereses de algunos Estados que querían “ir más allá y más deprisa” para gestionar una integración comercial “más profunda”, de manera que, desde la celebración de GATT de 1947 y la consecuente instauración del multilateralismo como “el fundamento o valor por defecto, y no la alternativa” de las relaciones comerciales internacionales, surgen hasta tres oleadas diferentes del fenómeno conocido como “regionalismo”².

La “tercera oleada del fenómeno del regionalismo” cuyo comienzo coincide con la finalización de la Ronda de Uruguay y se extiende hasta la actualidad, muestra una serie de rasgos característicos. Así, se trata de una corriente de alcance global, en la medida en que abarca “una red mucho más amplia de participantes —comprendiendo iniciativas bilaterales, plurilaterales e interregionales— y a países con distintos niveles de desarrollo económico, incluyendo alianzas entre “países desarrollados y desarrollados”, entre “países en desarrollo y en desarrollo” y entre “países

¹ Así, por ejemplo, el principio de NMF se incorporó por primera vez en el Acuerdo Cobden Chevalier celebrado en 1860 entre Francia y Gran Bretaña. Este acuerdo constituyó uno de los primeros tratados comerciales que tenía como finalidad reducir significativamente los aranceles entre los dos países.

² Para un análisis histórico de las diferentes oleadas del regionalismo, vid. Carpenter, T. (2008): “A historical perspective on regionalism”. En Baldwin, R., Low, P. (eds.) *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*. CUP-WTO, 2008, pp. 13-27; OMC, (2011): *La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*. Informe sobre el Comercio Mundial, en p. 51.

desarrollados y en desarrollo”. Por otra parte, la promoción de nuevos modelos de integración económica profunda aparece como concepto inherente a los acuerdos regionales celebrados por todo el globo. Ello implica que, más allá de las tradicionales reducciones arancelarias, los instrumentos contemporáneos de regulación del comercio, “conceden aún más atención a cuestiones que van más allá de la OMC, como los servicios, las corrientes de capital, las normas, la propiedad intelectual, los sistemas de reglamentación (...) y compromisos sobre aspectos laborales y ambientales”³. Pero no se trata únicamente de una ampliación cuantitativa de las disciplinas normativas incorporadas a los acuerdos, sino de una transformación cualitativa del modelo de regulación, de modo que se va más allá de las medidas de liberalización del comercio y se abordan temas como la facilitación del comercio, la cooperación regulatoria, la armonización de estándares y normas, la movilidad de factores de producción, la cooperación en materia de inversión y servicios, entre otros. En esencia, se trata de alcanzar una mayor convergencia regulatoria, con vistas a reducir las barreras no arancelarias al comercio.

En las dos últimas décadas, estos rasgos también se han observado en la política comercial de la UE, principalmente, a partir de la estrategia *Europa Global*⁴, toda vez que la UE ha dedicado sus esfuerzos a impulsar una “nueva generación de acuerdos de libre comercio globales y profundos”⁵. Estos acuerdos se celebran con socios estratégicos en todos los continentes y superan con creces los contenidos y objetivos de los acuerdos de libre comercio tradicionales, al tiempo que buscan alcanzar a

³ Vid. OMC, (2011), doc. cit., en p. 53.

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

⁵ Suciú Gavriłoaie, D.C. (2023): “El bilateralismo en las relaciones comerciales de la Unión Europea: un análisis de los acuerdos de nueva generación”. *RDCE*, Núm. 74, pp. 222-269. Las referencias que se utilizan a lo largo de este trabajo corresponden a las versiones indicadas a continuación: Acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Corea, por otra (DO L 127, de 14 de mayo de 2011); Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) entre Canadá, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados miembros, por otra (DO L 11, de 14 de enero de 2017); Acuerdo entre la Unión Europea y Japón relativo a una asociación económica (DO L 330, de 27 de diciembre de 2018); Acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y la República de Singapur (DO L 294, de 14 de noviembre de 2019); Acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y la República Socialista de Vietnam (DO L 186, de 12 de junio 2020).

menor escala los niveles de apertura e integración que a nivel multilateral no encuentran las condiciones idóneas para producirse⁶.

A grandes rasgos, el éxito y la proliferación de los acuerdos bilaterales y regionales se justifica por el desgaste de la centralidad del sistema multilateral del comercio a raíz del estancamiento prolongado de las negociaciones multilaterales⁷. La paralización del engranaje de regulación multilateral desembocó en una crisis institucional que amenaza con socavar los cimientos de la organización. Así, no es de extrañar que, desde la creación de la OMC, el único acuerdo que se ha conseguido alcanzar sea el Acuerdo de Facilitación del Comercio⁸, que entró en vigor el 22 de febrero de 2017 y cuyas disposiciones se formulan, en gran medida, en términos de *best endeavours*⁹.

Además, la inestabilidad del sistema multilateral del comercio se ha visto exacerbada a raíz de los comportamientos de Estados Unidos y China. La falta de cooperación y la confrontación entre estas dos potencias económicas han planteado desafíos significativos para el mantenimiento de un sistema comercial global estable y predecible, de modo que la recuperación de la OMC como foro prioritario para la regulación del

⁶ Vid. Kleimann, D. (2013): “‘Global Europe’: Quo Vadis?”. En Kleimann D. (ed.) *EU Preferential Trade Agreements: commerce, foreign policy and development aspects*. European University Institute, pp. 3-15, en p. 4.

⁷ Vid. Abbott, F.M. (2007): “A new dominant trade species emerges: is bilateralism a threat?”. *Journal of International Economic Law*, Vol. 10 (3), 2007, pp. 571-583, en pp. 581-582.

⁸ Vid. Hahn, M., Van Der Loo, G. (2020): “Introduction: 10 years Common Commercial Policy Since the Treaty of Lisbon”. En 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, Boston, pp. 1-24, en p. 5.

⁹ Vid. Eliasson, L.J., García-Durán, P. (2020): “Norm Contestation in Modern Trade Agreements: Was the Transatlantic Trade and Investment Partnership a One-Off”. En Johansson-Nogués, E., et al. (eds.), *European Union Contested: Foreign Policy in a New Global Context*. Springer: Switzerland, pp. 153-168, en p. 156. Un comentario sobre el Acuerdo de Facilitación del Comercio puede verse en Sanz Serrano, A. (2017): “Entrada en vigor de Acuerdo de Facilitación del Comercio”. *Boletín Económico de Información Española*, Núm. 3086, del 1 al 30 de abril de 2017, pp. 3-10.

comercio se ha visto eclipsada por nuevas medidas con aire proteccionista¹⁰.

En el contexto de erosión de la regulación del comercio multilateral apenas descrito los acuerdos comerciales regionales y bilaterales han ganado importancia y se han convertido en la forma dominante de regulación del comercio internacional¹¹. Dados los rasgos característicos, la magnitud y amplia distribución geográfica de esta nueva oleada del regionalismo¹², la presente contribución pretende, en primer lugar, visitar los términos en los que se plantea el debate sobre la interacción de los acuerdos regionales y bilaterales con el sistema multilateral. Para ello se utilizan como elementos de referencia los acuerdos comerciales de nueva generación de la UE, con vistas a poner de manifiesto que la transición hacia nuevas formas de integración profunda trae consigo la ausencia de modelos de análisis adecuados para valorar el impacto de los acuerdos comerciales contemporáneos, en términos de compatibilidad con el sistema multilateral. En segundo lugar, este estudio aborda los efectos económicos y sistémicos de los acuerdos comerciales preferenciales, a fin de determinar si los acuerdos regionales y bilaterales de la UE constituyen una amenaza para el sistema multilateral o, si, por el contrario, pueden contribuir a revitalizar las negociaciones multilaterales y preparar el camino hacia una integración global y profunda de alcance multilateral.

¹⁰ Vid. Feás, E., Steinberg, F. (2019): *La política comercial europea ante un entorno internacional cambiante*. Informe Real Instituto Elcano Núm. 26, en p. 79.

¹¹ Vid. Young, A.R. (2017): "The politics of deep integration". *CRIA*, Vol. 30 (5-6), pp. 453-463, en p. 455. En cifras, que resultan bastante ilustrativas, se puede observar como de los 83 acuerdos comerciales en vigor, que se habían notificado a la OMC hasta el año 2000, dos décadas después se ha alcanzado el número de 305 acuerdos comerciales en vigor, con una ratio de crecimiento mucho mayor que en las etapas anteriores. En el año 1990 había 25 acuerdos regionales y bilaterales en vigor que se habían notificado a la OMC, lo que supone una ratio de crecimiento de 58 acuerdos comerciales por década. El *boom* de los acuerdos comerciales regionales y bilaterales experimentado a partir del comienzo del milenio ha doblado esta ratio de crecimiento, con 111 acuerdos comerciales y regionales por cada 10 años. Datos actualizados disponibles en: <http://rtais.wto.org/UI/Charts.aspx>.

¹² Estos acuerdos comerciales se distribuyen por todo el mundo, sin embargo, hay determinadas regiones que concentran unos números muy elevados de acuerdos en vigor. Por ejemplo, Europa concentra 102 acuerdos en vigor, seguida de cerca por el sudeste asiático, con 93 acuerdos en vigor, Sudamérica con 66, y Norteamérica con 48. Datos actualizados disponibles en: <http://rtais.wto.org/UI/Charts.aspx>.

1. LA COMPATIBILIDAD CON EL SISTEMA MULTILATERAL

En general, existe un reconocimiento de que los acuerdos comerciales preferenciales pueden coexistir con el sistema multilateral del comercio siempre y cuando se encuentren en conformidad con los límites establecidos por las normas multilaterales. La clave de bóveda del comercio multilateral es el principio de no discriminación, cristalizado en el principio de Nación Más Favorecida (NMF), que requiere, en esencia, que cualquier beneficio o ventaja concedida a uno de los Estados miembros de la OMC se extienda de forma automática a los restantes Estados miembros¹³. Naturalmente, ello conlleva una igualdad de condiciones comerciales que, *a priori*, podrían verse vulneradas por las ventajas preferenciales que se conceden vía acuerdo bilateral o regional y ello ha llevado a la doctrina a cuestionar, en reiteradas ocasiones, si la coexistencia entre los distintos niveles de liberalización resulta posible.

Así las cosas, en términos de conformidad con las normas multilaterales, la compatibilidad de los acuerdos bilaterales y regionales, incluidos los acuerdos de nueva generación de la UE, dependería de si cumplen con las condiciones para poder acogerse a la excepción prevista por el artículo XXIV GATT, en lo que concierne al comercio de mercancías, y el artículo V del GATS, por lo que se refiere al comercio de servicios¹⁴. Estos preceptos vienen a establecer las condiciones en las que

¹³ Vid. Remiro Brotons, A. (1999): “Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional”. *REDI*, Vol. LI (1), pp. 11-57, en p. 15. Sobre el alcance y la interpretación que debe darse al principio de NMF como principio rector del comercio internacional de mercancías, vid. López-Jurado Romero De La Cruz, C., Martín Rodríguez, P. (2022): “La regulación material del comercio internacional”. En Hinojosa Martínez, L.M., Roldán Barbero, J. (coords.) *Derecho internacional económico*. Tirant lo blanch: Valencia, pp. 79-105, en pp. 80-82.

¹⁴ En aras de ofrecer una imagen más completa es preciso indicar que, además de las excepciones arriba mencionadas, otra excepción al principio de NMF viene representada por la cláusula de habilitación, denominada oficialmente “Decisión sobre el trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo”, adoptada el 28 de noviembre de 1979 bajo los auspicios del GATT 1947, que ampara las preferencias concedidas de manera no recíproca a los PVD en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) y constituye, además, el fundamento jurídico de los acuerdos regionales celebrados entre países en vías de desarrollo y del Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC). Sobre las tres vías que permiten a un acuerdo regional “entrar y residir legalmente en el territorio de la OMC” Vid. Remiro Brotons, A. (2001): “Multilateralismo y regionalismo en el comercio internacional: algo

un acuerdo, a primera vista discriminatorio por celebrarse al margen de la OMC, puede ser compatible con las normas multilaterales¹⁵.

Primeramente, para que una liberalización preferencial del comercio de mercancías pueda acogerse a la excepción prevista por el artículo XXIV GATT, es preciso que establezca la eliminación de barreras respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos, en un plazo razonable de tiempo, lo que en la práctica supone unos periodos transitorios no superiores a diez años¹⁶. Además, para evitar agravar los efectos discriminatorios del acuerdo en cuestión, se requiere mantener el *statu quo* con respecto a los productos de terceros Estados, de modo que las exportaciones provenientes de terceros Estados no enfrenten barreras comerciales más elevadas o restrictivas de las que existían con anterioridad al establecimiento de la zona de libre comercio. De manera

más que comercio. El caso de América Latina”. En Blázquez Navarro, I., Espósito Massicci, C., Remiro Brotons, A. (coords.) *La Organización Mundial del comercio y el regionalismo europeo*. Dykinson: Madrid, pp. 19-40, en p. 24.

¹⁵ El conjunto de obras que abordan la compatibilidad jurídica entre los sistemas regionales y bilaterales de manera monotemática o incluso incidental al analizar algún acuerdo en particular es excesivamente amplio como para reflejarse en esta nota al pie, no obstante, sirvan como apoyo al análisis que se presenta, las siguientes obras: Hoekman, B., Kostecki, M. (2009) *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*. OUP: New York, 3ª ed.; Martín Rodríguez, P., Díez Peralta, E. (2022): “Regímenes excepcionales y sectoriales”. En Hinojosa Martínez, L.M., Roldán Barbero, J. (coords.), *Derecho internacional económico*. Tirant lo blanch: Valencia, pp. 107-132; Mathis, J.H. (2015): “Regulatory regionalism in the WTO: Are “deep integration” processes compatible with the multilateral trading system”. En Lester, S., Mercurio, B., Bartels, L., *Bilateral and Regional Trade Agreements. Commentary and Analysis*. CUP, 2ª ed., pp. 142-168; Mavroidis, P.C. (2013): “Gone with the wind? The diminishing Relevance of the WTO to Preferential Trade Agreements”. En Kleimann D. (ed.) *EU Preferential Trade Agreements: commerce, foreign policy and development aspects*. European University Institute, pp. 19-24; Melo Araujo, B.A. (2016): *The EU Deep Trade Agenda*. OUP: Oxford, en p. 27; Mitchell, A.D., Lockhart, N. (2015): “Legal requirements for PTAs under the WTO”. En Lester, S., Mercurio, B., Bartels, L., *Bilateral and Regional Trade Agreements. Commentary and Analysis*. CUP, 2ª ed., pp. 81-114; Senti, R. (2010): “Regional Trade Agreements in the World Trade Order”. En Herrmann, C., Terhechte, J.P. (eds.) *EYIEL*, pp. 227-243.

¹⁶ La imprecisión inicial de la expresión “periodo razonable de tiempo” en el GATT de 1947 hizo necesaria su concreción en el Entendimiento Relativo a la Interpretación del Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994. Los Estados miembros decidieron que dicho periodo razonable de tiempo no fuera superior a diez años, salvo en casos excepcionales.

muy similar, el artículo V GATS impone varias condiciones a lo que denomina “acuerdos de integración económica”. A tenor de este precepto, el acuerdo deberá tener una cobertura sectorial sustancial y establecer la ausencia o la eliminación, en lo esencial, de toda discriminación entre las partes, “por medio de la eliminación de las medidas discriminatorias existentes, y/o la prohibición de nuevas medidas discriminatorias o que aumenten la discriminación”. A estos efectos, todos los acuerdos de comercio e inversión de la UE contemplan una cláusula formal con vistas a declarar el propósito general de establecer una zona de libre comercio entre las partes “de conformidad con el artículo XXIV del GATT de 1994 y el artículo V del GATS”¹⁷.

En su origen, este mecanismo de evaluación se contempló con la intención de someter a examen cualquier liberalización comercial acordada al margen de la OMC y sancionar aquel acuerdo que no cumpla con los requisitos necesarios para cualificar como excepción. Sin embargo, por diversas razones, entre las que se pueden mencionar la evidente imprecisión en su redacción al emplearse términos de difícil concreción como, por ejemplo, “sustancial” o “en lo esencial”, así como el importante precedente establecido con la ausencia de escrutinio del Tratado de Roma por el que se creó la CEE¹⁸, el mecanismo de evaluación ha sido inoperante en la práctica y su carácter disciplinario inexistente¹⁹.

Con ocasión de la nueva oleada de regionalismo y la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales, vuelven a aflorar las dudas sobre esta compatibilidad, pero el carácter global y profundo, así como el modelo de

¹⁷ Vid. Artículo 1.1 del ALC UE-Singapur y del ALC UE-Vietnam, y el artículo 1.4. CETA.

¹⁸ Según nos indican Hoekman y Kostecki la decisión de no examinar de cerca la compatibilidad de la unión aduanera creada se adoptó conscientemente por los miembros del GATT 1947. Los Estados miembros de la CEE habían dejado claro que decretar la incompatibilidad del Tratado de Roma con el artículo XXIV del GATT conllevaría su retirada del GATT, por lo que se decidió “hacer la vista gorda” sentando así un precedente difícilmente eludible. *Op. cit.*, en p. 485.

¹⁹ Para un análisis del funcionamiento de este mecanismo y su escasa aplicación durante la época del GATT 1947 y posteriormente de la OMC, vid. Mavroidis, P.C., *Op. cit.*, en pp. 19-24; Mortensen, J.L. (2015): “WTO Oversight over Bilateral Agreements: From a notification to an Examination Process”. En Morin, J-F., Novotná, T., Ponjaert, F., Teló, M. (eds.) *The Politics of Transatlantic Trade Negotiation: TTIP in a Globalized World*. Ashgate, Bruselas, pp. 159-171.

integración positiva que promueven, ponen de manifiesto la inadecuación de este mecanismo de evaluación para apreciar el valor discriminatorio de los acuerdos. Así pues, a la luz de los acuerdos de nueva generación de la UE, hagamos una breve evaluación de compatibilidad a la luz de las exigencias de los acuerdos multilaterales.

En primer lugar, conviene tener presente que estamos ante acuerdos especialmente ambiciosos²⁰, en cuanto al alcance de la liberalización o el nivel de convergencia regulatoria que pretenden alcanzar²¹, de tal manera que la mayoría de los acuerdos de la UE aspiran a eliminar las barreras arancelarias en un porcentaje superior al 90 por ciento al finalizar el periodo transitorio previsto por el acuerdo en cuestión. Por ello, cumplirían con el umbral que en la práctica se considera esencial para el cumplimiento del primer requisito, que se sitúa en un 90 por ciento de liberalización arancelaria²².

Sirva como primer ejemplo la eliminación asimétrica y progresiva de los aranceles en el Acuerdo UE-Japón. La UE se ha comprometido a la eliminación de un 96 por ciento de los aranceles que gravan la importación de productos provenientes de Japón, para alcanzar un porcentaje máximo del 99 por ciento al terminar el periodo transitorio, mientras que Japón, únicamente se ha comprometido a la supresión inicial del 86 por ciento de los aranceles que gravan los productos europeos, para alcanzar un 97 por ciento al finalizar el periodo de transición²³. En otros acuerdos, como el ALC UE-Singapur, es la UE la que asume compromisos comparativamente más bajos, pues mientras que Singapur concede una eliminación del cien por cien de los aranceles a la entrada en vigor del acuerdo, la UE comienza con un 75 por ciento a la entrada en vigor del Acuerdo, para alcanzar un 99,99 por ciento al finalizar el periodo

²⁰ Comisión Europea, COM(2006) 567 final, doc. cit., en p. 10; Comercio, crecimiento y asuntos mundiales, la política comercial como elemento fundamental de la Estrategia 2020 de la UE, 9 de noviembre de 2010, COM(2010) 612 final, en p. 12. Comercio para todos: hacía una política de comercio e inversión más responsable, COM(2015) 0497 final.

²¹ Laursen, F., Roederer-Rynning, C. (2017): "Introduction: The New FTAs as contentious market regulation". *Journal of European Integration*, Vol. 39, Núm. 7, pp. 763-779.

²² Vid. Hoekman, B., Kostecki, M., *Op. cit.*, en p. 485.

²³ Vid. Chowdhry, S., *et al.* (2018): *The EU-Japan Economic Partnership Agreement*. Bruegel Study, EP/EXPO/B/INTA/2018/03, en p. 17.

transitorio de cinco años de duración²⁴. Por último, con respecto al CETA, el porcentaje de liberalización arancelaria es más elevado a la entrada en vigor del acuerdo, el 98,2 por ciento de las líneas arancelarias canadienses y el 97,7 por ciento de las líneas arancelarias de la UE, para alcanzar el 98,6 por ciento y del 99,0 por ciento, respectivamente, al finalizar el periodo transitorio de siete años de duración²⁵.

En segundo lugar, por cuanto se refiere al requerimiento de un periodo transitorio “no superior a diez años”, los acuerdos de la UE prevén diferentes periodos de implementación. Como botón de muestra, el ALC UE-Vietnam contempla un periodo transitorio asimétrico, de siete años en lo que concierne a la UE y diez años en lo que se refiere a Vietnam, por lo que no debería presentar mayores dificultades para determinar que es plenamente respetuoso con el artículo XXIV GATT²⁶. Sin embargo, también encontramos casos más extremos, como el Acuerdo UE-Japón cuya agenda de implementación prevé horizontes mínimos de tres años y máximos de doce, quince y hasta veinte años en los que los aranceles se reducirán o eliminarán²⁷. Estos valores podrían resultar problemáticos y requerirán la realización de un trámite complementario al margen de la simple notificación de la celebración del acuerdo a la OMC, a saber, la elaboración y presentación de una explicación completa acerca de la

²⁴ Comisión Europea, *The economic impact of the EU-Singapore Free Trade Agreement*. Oficina de Publicaciones de la UE, 2013, en p. 35.

²⁵ Comisión Europea, *The economic impact of the Comprehensive Económica and Trade Agreement*. Oficina de Publicaciones de la UE, 2017, en p. 18.

²⁶ Anexo 2-a relativo a la reducción o eliminación de derechos de aduana del ALC UE-Vietnam. Comisión Europea, *The economic impact of the EU-Vietnam Free Trade Agreement*. Oficina de Publicaciones de la UE, 2019, en p. 18. En la misma línea, el Anexo 2-A relativo a la eliminación de aranceles del CETA, prevé horizontes de implementación gradual de tres, cinco y siete años. Comisión Europea, *The economic impact of the Comprehensive...*, doc. cit., en p. 18. Sin duda alguna, el ALC UE-Singapur es el que contempla un plazo más reducido de implementación, en la medida en que, según el Anexo 2-a relativo a la eliminación de los derechos de aduana del Acuerdo, Singapur elimina todos los derechos arancelarios a la entrada en vigor del Acuerdo, mientras que la UE lo hará en un plazo máximo de cinco años. Comisión Europea, *The economic impact of the EU-Singapore...*, doc. cit., en p. 35.

²⁷ Anexo 2-A relativo a la eliminación y reducción arancelarias Acuerdo UE-Japón. Vid. Chowdhry, S., *et al.*, *Op. cit.*, en p. 42. De manera muy similar, el Anexo 2-A relativo a la eliminación de los derechos de aduana del ALC UE-Corea del Sur, contempla un calendario de eliminación de aranceles con horizontes de tres, cinco, siete, diez, quince y veinte años.

necesidad de establecer un periodo de transición superior a diez años, que se dirigirá al Consejo del Comercio de Mercancías²⁸.

La falta de datos y precedentes en la aplicación de este mecanismo, así como la ausencia de una interpretación auténtica de la expresión “en lo esencial”, no nos permiten determinar si estos valores pueden ser suficientes para entender cumplido este requisito. Tampoco es posible determinar si la asimetría en la asunción de los compromisos podría vulnerar las normas de la OMC. Otro tanto sucede con la evaluación de los acuerdos con arreglo a los requerimientos establecidos en el artículo V del GATS, principalmente a causa de la indeterminación de la magnitud de la liberalización requerida.

Más allá de estas dificultades en la aplicación del mecanismo de evaluación, la propia aplicabilidad de estos criterios de evaluación a los acuerdos comerciales globales y profundos, entre los que contamos los acuerdos de comercio e inversión de la UE, resulta discutible, en la medida en que carece de los elementos de juicio adecuados para valorar el impacto efectivo de los acuerdos.

Así, resulta evidente, en primer lugar, que cualquier examen que se realice en el marco de la OMC se verá limitado a los ámbitos de regulación de la OMC y, por lo pronto, los requisitos para apreciar la compatibilidad únicamente se han formulado con respecto al comercio de mercancías y el comercio de servicios. En contraste, los acuerdos comerciales de nueva generación de la UE ofrecen respuesta a toda una amalgama de intereses comerciales, sociales y estratégicos, que pueden considerarse “aspectos pertinentes” o incluso indispensables para el comercio²⁹. A fin de facilitar un estudio estructurado del contenido normativo de los acuerdos, en la doctrina, se ha conformado un primer grupo de disciplinas normativas que, formando parte del mandato de la OMC, se contemplan en los acuerdos comerciales globales y profundos, de manera que se asumen compromisos más precisos y de mayor alcance que en el ámbito multilateral. Para nombrar esta categoría se utiliza la expresión OMC *plus*, en contraposición a la expresión OMC *extra*, que se emplea para identificar la segunda categoría, formada por aquellas disciplinas que, al menos de

²⁸ Entendimiento Relativo a la Interpretación del Artículo XXIV, doc. cit., punto 3.

²⁹ Dictamen 2/15 (Acuerdo de Libre Comercio con Singapur) de 16 de mayo de 2017, EU:C:2017:376, apdo. 140.

momento, no se han podido abordar en las negociaciones multilaterales³⁰. Pues bien, de cuanto antecede deriva que las disciplinas normativas OMC *extra*, que constituyen una dimensión muy significativa del contenido regulatorio de los acuerdos comerciales que prevén una integración profunda, no podrían analizarse con arreglo al mecanismo de evaluación actual cuyo alcance material queda limitado a las disciplinas normativas OMC *plus*³¹.

En un segundo orden de cuestiones, la integración económica profunda que promueven los acuerdos preferenciales contemporáneos también exigiría replantear la premisa de la que parte el mecanismo de evaluación. Así, se presume que el carácter preferencial de los acuerdos comerciales regionales o bilaterales conlleva automáticamente una afectación del principio de no discriminación y, por ende, del principio NMF. Muy al contrario, los acuerdos comerciales de nueva generación globales y profundos “han comenzado a desdibujar el significado del concepto de discriminación”³². Ello se debe a que van destinados a producir efectos sobre las normativas nacionales que, en algunas ocasiones, resulta difícil aplicar de manera discriminatoria o diferenciada. Mathis nos pone como ejemplo la adopción de una norma relativa a la política de la competencia dirigida a imponer unas normas mínimas de funcionamiento en un determinado mercado. Para este autor, es irrelevante que la norma sea adoptada en cumplimiento de un compromiso adquirido en un acuerdo comercial regional o bilateral, lo importante es que se establece con carácter general, sin favorecer ni perjudicar a los operadores económicos en función de su país de origen³³. De esta afirmación se desprende que una medida incorporada a un acuerdo regional o bilateral, creada específicamente para regular el comercio entre las partes, no siempre conlleva una discriminación hacia los proveedores de terceros Estados. En estas condiciones, no se puede afirmar con rotundidad que los

³⁰ Vid. Suciú Gavriiloaie, D.C., *Op. cit.*, en pp. 235-236.

³¹ En este sentido, Mavroidis, P.C., *Op. cit.*, en p. 23.

³² Vid. OMC, doc. cit., en p. 53.

³³ Vid. Mathis, J.H., *Op. cit.*, en p. 142; Baldwin, R., Evenett, S., Low, P. (2008): “Beyond tariffs: multilateralizing non-tariff RTA commitments”. En Baldwin, R., Low, P. (eds.) *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*. CUP- WTO, pp. 79-145.

acuerdos comerciales globales y profundos promueven un trato preferencial discriminatorio o, al menos, no en todos sus ámbitos³⁴.

1.1.El mecanismo adicional de transparencia para los Acuerdos Comerciales Regionales

Conocedores de las dificultades que plantea un examen de compatibilidad, los Estados miembros articularon un mecanismo alternativo para facilitar la coexistencia de los acuerdos preferenciales regionales y bilaterales con el sistema multilateral. Se trata de un mecanismo adicional de transparencia para los Acuerdos Comerciales Regionales (en adelante, ACR) que se implementó en la OMC en el año 2006³⁵. Bajo la supervisión del Comité de ACR este mecanismo consta de cuatro etapas bien diferenciadas: una primera fase de pronto anuncio, que impone un deber de información a la Secretaría de la OMC para las partes que participan en negociaciones encaminadas a la conclusión de un acuerdo comercial regional; la notificación propiamente dicha, una vez concluido el acuerdo y antes de la aplicación del trato preferencial entre las partes (a más tardar inmediatamente después de la ratificación o de la decisión de cualquiera de las partes sobre la aplicación de las partes pertinentes del acuerdo); el procedimiento para aumentar la transparencia, que requiere la elaboración de una presentación fáctica por parte de la Secretaría de la OMC y la formulación de preguntas escritas que las partes deberán responder por escrito, así como la distribución de estos documentos entre los Estados miembros de la OMC y su publicación en la página web de la organización; y, por último, un seguimiento ulterior que se realizará mediante la notificación a la OMC de cualquier cambio que afecte a la aplicación o funcionamiento del acuerdo.

³⁴ Vid. Melo Araujo, B.A., *Op. cit.*, en p. 268. Cuestión distinta sería que en la aplicación posterior de dicha norma se puedan articular mecanismos de corte discriminatorio en función del país de origen de los operadores, sin embargo, no contamos con datos suficientes para poder determinar las condiciones en las que se aplican estos compromisos y cualquier análisis de compatibilidad que se quiera llevar a cabo en estas circunstancias daría lugar a resultados prematuros. MATHIS, J.H., *Op. cit.*, en p. 166

³⁵ OMC, Decisión de 14 de diciembre de 2006 por la que se establece el mecanismo de transparencia para los acuerdos comerciales regionales, WT/L/671. Una lista actualizada de los acuerdos que se han notificado a la OMC, así como enlaces a los textos de los más de trescientos acuerdos en vigor, puede consultarse en: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>.

La práctica demuestra que la UE y sus socios han cumplido ampliamente con su deber de transparencia, que exige notificar formalmente a la OMC la conclusión y la entrada en vigor de los acuerdos de comercio e inversión. Así lo hicieron, entre otros, con respecto al ALC UE-Corea del Sur, que fue notificado a la Secretaría de la OMC el 7 julio de 2011, o el ALC UE-Vietnam, que fue notificado el 13 de julio de 2020.

En cualquier caso, este mecanismo de transparencia no entraña un examen de compatibilidad con las normas de la OMC³⁶, sino únicamente una revisión factual en aras de garantizar una mayor publicidad y transparencia en la conclusión de los ACR. La documentación relativa a las notificaciones, las presentaciones fácticas, las preguntas formuladas por los Estados miembros, así como las respuestas emitidas por las partes se encuentra disponible para consulta pública en la Base de Datos de ACR. De la consulta de estos documentos se pueden comprobar las limitaciones de este mecanismo de consideración.

Tomemos como ejemplo el proceso de consideración del acuerdo CETA, celebrado entre la UE y Canadá. Habiéndose firmado el 30 de octubre de 2016, se notificó a la OMC en virtud de las excepciones previstas por el artículo XXIV GATT 1994 y del artículo V GATS, el 19 de septiembre de 2017³⁷. En esta notificación se proporcionó una descripción breve del acuerdo, así como enlaces a los textos, listas, anexos y protocolos conexos. El 26 de junio de 2018 se publicó el Informe de revisión de la Secretaría, *i.e.*, la presentación fáctica del contenido del acuerdo³⁸. De su lectura se puede observar que consiste en una descripción detallada del contenido del acuerdo, sin que en ningún momento se realicen juicios de valor sobre la compatibilidad con el principio de NMF. Por lo que se refiere a las preguntas planteadas por los miembros de la OMC, así como las correspondientes respuestas por parte de la UE y Canadá, se puede observar que estas van dirigidas, en gran medida, a recabar información complementaria sobre el contenido del acuerdo, los

³⁶ Vid. Fiorentino, R., Crawford, J-A., Toqueboeuf, C. (2008): "The landscape of regional trade agreements and WTO surveillance". En Baldwin, R., Low, P. (eds.) *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*. CUP- WTO, pp. 28-76

³⁷ Ref. doc. WT/REG389/N/1 S/C/N/896.

³⁸ Ref. doc. WT/REG389/1/Rev.1.

motivos que impulsaron la adopción de determinados compromisos, así como la interpretación que deba darse a determinados preceptos³⁹.

Si bien no se trata de cuestionar la compatibilidad del acuerdo en términos jurídicos, la transparencia que se promueve a través de este mecanismo puede contribuir, no obstante, a un mejor conocimiento de los ACR por parte de los Estados miembros de la OMC y facilitar, por *ende*, el recurso al sistema de solución de diferencias de la organización⁴⁰. De hecho, en el supuesto particular del proceso de consideración del acuerdo CETA, Suiza había planteado una pregunta sobre la posible vulneración del principio de NMF, que consideraba vulnerado como consecuencia de la previsión de determinadas concesiones realizadas en el CETA y, ante una respuesta adecuada, pero insatisfactoria, el país se ha reservado “el derecho de plantear la cuestión en otros foros de la OMC”⁴¹.

2. LOS EFECTOS ECONÓMICOS Y SISTÉMICOS SOBRE EL COMERCIO MUNDIAL

El fenómeno de la integración profunda también redefine otros planteamientos económicos que, a menudo, acompañan a los acuerdos comerciales que se celebran al margen del sistema multilateral⁴². Se habla así de los efectos económicos y sistémicos de los acuerdos comerciales preferenciales⁴³.

Por lo que hace a los efectos económicos, es muy conocida y recurrente la teoría de Viner, que sostiene que los acuerdos comerciales preferenciales tienen dos efectos principales, a saber, la creación del comercio entre las partes y el desvío del comercio de las partes con terceros Estados, de tal manera que, de colocarlos en una balanza, pesaría más el

³⁹ Ref. doc. WT/REG389/2 y WT/REG389/3.

⁴⁰ Vid. Hoekman, B., Kostecki, M., *Op. cit.*, en p. 490.

⁴¹ Comité De Acuerdos Comerciales Regionales, Acuerdo Económico y Comercial Global entre el Canadá y la Unión Europea (mercancías y servicios), Nota sobre la reunión celebrada los días 19 y 20 de junio de 2018, WT/REG389/M/1, en p. 6.

⁴² Vid. Abbott, F.M., *Op. cit.*; Baldwin, R., (2011): “21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules”. Staff Working Paper - WTO Economic Research and Statistics Division, ERS-2011-08.

⁴³ Un análisis y revisión de las obras bibliográficas más significantes en esta materia, así como las aportaciones y las principales corrientes doctrinales puede verse en Melo Araujo, B.A., *Op. cit.*, en p. 35.

desvío del comercio. Tal sistema no comporta efectos beneficiosos para el sistema multilateral⁴⁴.

Por lo que concierne a los efectos sistémicos, ante la inusitada proliferación de acuerdos comerciales que tuvo lugar durante la tercera oleada del regionalismo, la literatura sobre el debate *building-stumbling-block* es también prolija. En esencia, este debate se centra en determinar si los acuerdos regionales y bilaterales constituyen una amenaza para el sistema multilateral o si, por el contrario, pueden contribuir a revitalizar las negociaciones multilaterales y preparar el camino hacia una integración global y profunda de alcance multilateral. Incluso se ha extendido la preocupación de que estos acuerdos puedan llegar a desplazar y sustituir el sistema multilateral del comercio como foro de regulación del comercio internacional⁴⁵.

Desde luego, de ser considerado en la realidad del “comercio del siglo 20”⁴⁶, este estudio no podría sino terminar con una confirmación de lo que se considera postura de la doctrina jurídica, política y económica mayoritaria⁴⁷, esto es, que un acuerdo bilateral o regional, favorece y fomenta el comercio entre las partes que lo suscriben y no entre los comerciantes más eficientes. A esta postura pertenece la afirmación de que los acuerdos de libre comercio no son iguales entre sí, pero todos tienen en común la discriminación hacia el comercio con otros países⁴⁸.

Sin embargo, en el epígrafe anterior hemos puesto de relieve que, en el ámbito de los acuerdos de comercio e inversión globales y profundos, el carácter preferencial no es siempre sinónimo de una aplicación discriminatoria. En consonancia, el concepto del desvío del comercio requiere también una aproximación cautelosa. Las teorías clásicas que se

⁴⁴ En este mismo sentido, Segura Serrano, A. (2022): “Los acuerdos comerciales regionales”. En Hinojosa Martínez, L.M., Roldán Barbero, J. (coords.), *Derecho internacional económico*, Tirant lo blanch: Valencia, pp. 237-257.

⁴⁵ Vid. ampliamente, Baldwin, R., *Op. cit.*; Freund, C., Ornelas, E. (2010): “Regional Trade Agreements”, *World Bank Policy Research Working Paper*, Núm. 5314; Mattoo, A., Mulabdic, A., Ruta, M. (2017): “Trade Creation and Trade Diversion in Deep Agreements”. *World Bank Policy Research Working Paper*, Núm. 8206; OMC, doc. cit., en p. 105 y 178-182.

⁴⁶ Vid. Baldwin, R., *Op. cit.*, ampliamente.

⁴⁷ Vid. Segura Serrano, A., *Op. cit.*, en p. 237.

⁴⁸ Hoekman, B., Kostecki, M., *Op. cit.*, en p. 476.

formularon en el marco de los acuerdos comerciales tradicionales, que se centraban en la eliminación de los aranceles aduaneros y algunas medidas dentro de las fronteras, no tienen plena aplicabilidad en el marco de los acuerdos que promueven una integración normativa profunda de los mercados. Los efectos de estos últimos deberían analizarse desde una perspectiva económica y regulatoria. Es más, aunque los análisis econométricos realizados hasta el momento no son concluyentes en lo que se refiere al traslado de los modelos de análisis tradicionales a los acuerdos globales y profundos, de las consideraciones preliminares, todo parece indicar que el desvío del comercio y la discriminación no constituyen un efecto fundamental de los mismos, a excepción de algunas medidas antidumping y salvaguardias que pueden crear ciertas tensiones con el sistema multilateral⁴⁹.

En lo que concierne a un posible desplazamiento de la OMC como foro de regulación del comercio mundial, a mi juicio, los efectos concretos del recurso a los acuerdos comerciales bilaterales y regionales dependen de diversos factores. Si tomamos en consideración el número en constante crecimiento de acuerdos comerciales que, en muchas ocasiones, son una reproducción de los acuerdos celebrados con otros países, y, por otro lado, la incorporación por referencia de reglamentaciones técnicas internacionales —que constituye una técnica regulatoria habitual en los acuerdos de la UE—, nos encontramos con una diseminación de normas y estándares armonizados a nivel mundial que produce efectos similares a la normativa multilateral. Este constituiría un argumento sólido para concluir que los acuerdos comerciales que persiguen una integración profunda no constituyen un escollo para la regulación multilateral, sino todo lo contrario, pueden complementarlo y servirle de apoyo⁵⁰. En palabras de

⁴⁹ Vid. Baldwin, R., *Op. cit.*, en p. 25; Freund, C., Ornelas, E., *Op. cit.*; Mattoo, A., Mulabdic, A., Ruta, M., *Op. cit.*; Melo Araujo, B. A., *Op. cit.*, en p. 268; OMC, doc. cit., en p. 105 y 178-182.

⁵⁰ En este sentido, Brown, C., Record, J. (2015): “EU–Korea Free Trade Agreement”. En Lester, S., Mercurio, B., Bartels, L., *Bilateral and Regional Trade Agreements. Commentary and Analysis*. CUP, 2ª ed., pp. 39-59, en p. 40; Eliasson, L.J., García-Durán, P., *Op. cit.*, en p. 156; Feás, E., Steinberg, F., *Op. cit.*, en pp. 55-56.

Felbermayr, cuanto más densa sea la red global de ALC bilaterales, más cerca estará el mundo del libre comercio a nivel multilateral⁵¹.

Ahora bien, la experiencia ha confirmado que, para reconducir esta regulación al sistema multilateral, es imprescindible que concurra la voluntad política de los Estados miembros de la OMC. Remiro Brotons concluía, con mucha razón, que “el regionalismo puede ser beneficioso para el multilateralismo si responde a actitudes corporativas; pero no lo será si se concibe como una alternativa animada por un espíritu autárquico o de confrontación”⁵². Al referirse a esta cuestión, la Comisión también afirmó que “el verdadero obstáculo de las negociaciones no es, por ahora, institucional o técnico y ni siquiera está relacionado con el contenido real del programa, sino que tiene que ver más bien con la voluntad de los participantes de alcanzar un compromiso”⁵³.

Los acontecimientos más recientes y, sobre todo, la postura adoptada por potencias económicas como EE. UU. y China, ponen en tela de juicio esta voluntad política. De un lado, EE. UU. asevera que su falta de implicación en las negociaciones multilaterales se debe al funcionamiento deficiente del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias para prevenir las prácticas desleales, a la lentitud del proceso de resolución de disputas, motivo por el cual ha bloqueado el nombramiento de los jueces para el mecanismo de apelación del Organismo de Solución de Diferencias, o al abuso de la autocalificación del estatus de “país en desarrollo” para obtener una posición ventajosa por parte de países que, de aplicarse criterios objetivos e independientes, quizás no superarían el umbral⁵⁴.

Desde luego, algunos de estos argumentos no carecen de fundamento, pero se han utilizado por parte de EE. UU., no solo para suscitar el diálogo acerca de la necesidad de mejorar el sistema de la OMC, sino para retroceder en los niveles de liberalización comercial ya alcanzada en otros foros bilaterales y regionales. Sirva como botón de muestra la

⁵¹ Vid. Felbermayr, G. (2019): “The EU-Japan Economic Partnership Agreement and the revitalization of the international economic liberal order”. *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 22/2019 - 21/02/2019.

⁵² Vid. Remiro Brotons, A. (2001), *Op. cit.*, en p. 30.

⁵³ COM(2015) 0497 final, en p. 26.

⁵⁴ Feás, E., Steinberg, F., *Op. cit.*, en pp. 41-42.

retirada del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) y la paralización de las negociaciones del TTIP con la UE. Ello, unido a una política comercial agresiva basada en las amenazas de represalias y la imposición de nuevos aranceles aduaneros en sectores clave⁵⁵, lejos de contribuir a un clima de diálogo y cooperación, crea serias tensiones para el sistema multilateral.

Por su parte, China es conocida por las prácticas desleales extremadamente perniciosas para el libre comercio, como la organización estatal de su economía, las subvenciones a empresas públicas y la transferencia forzada de tecnología para las empresas extranjeras que quieran operar en su territorio, entre otras, o el abandono absoluto de las prácticas de transparencia que se han convertido en habituales en otros países. Ciertamente, su entrada en la OMC en el año 2001 se forjó con el convencimiento de que, a su aceptación como miembro de la organización, le seguiría una conformación a las reglas del comercio mundial. Muy al contrario, el país apostó por una estrategia comercial ambiciosa y experimentó un crecimiento económico exponencial, sin abrir las puertas de sus mercados a Occidente y sin corregir las discrepancias con las normas del sistema multilateral⁵⁶.

En el otro lado de la balanza se sitúa la voluntad política de la UE —y otros socios afines— que tiende a la búsqueda del equilibrio entre el sistema multilateral y la liberalización en el nivel bilateral y/o regional. Desde un principio, los acuerdos de comercio e inversión de la UE se perfilaron en el marco de la estrategia *Europa global*, no como una sustitución del sistema multilateral del comercio, sino como motor que pueda servir de impulso para revitalizarlo. En palabras de la Comisión estos acuerdos “pueden aportar una contribución a las normas de la OMC y a otras normas internacionales, debido a que promueven con mayor intensidad y rapidez la apertura y la integración, abordando temas que no están listos para el debate multilateral”⁵⁷. Para la institución, estos

⁵⁵ Al respecto puede verse Quick, R., Gerhäuser, A. (2020): “EU Trade Policy after Opinion 2/15” en Hahn, M., Van Der Loo, Guillaume (eds.) *Law and Practice of the Common Commercial Policy: The First 10 years after the Treaty of Lisbon*. Brill Nijhoff: Boston, pp. 486-511, en pp. 500-504.

⁵⁶ Vid. Steinberg, F. (2022): “El imposible encaje de China en la Organización Mundial del Comercio”. *Comentario Elcano*; Quick, R., Gerhäuser, A., *Op. cit.*, en pp. 505-508.

⁵⁷ COM(2006) 567 final, doc. cit., en p. 9.

acuerdos no hacen sino preparar el terreno para el siguiente nivel de liberalización multilateral: “la liberalización alimenta la liberalización”⁵⁸.

En efecto, la UE se propuso diseñar los acuerdos de nueva generación a modo de “laboratorio efectivo de normas mundiales”, de manera que contribuyan a situar a la OMC en el centro de la actividad de negociación del comercio mundial⁵⁹. A pesar de la clara apuesta momentánea por los acuerdos de comercio e inversión bilaterales y regionales, motivada en gran medida por el bloqueo del sistema multilateral⁶⁰, la UE ha reiterado su compromiso con el sistema multilateral como vía para garantizar un comercio mundial basado en normas justas, transparentes y eficaces. La Comisión aseguró en numerosas ocasiones que “Europa no le va a dar la espalda al multilateralismo”, o, que “Europa sigue estando comprometida con la OMC y está trabajando intensamente a fin de reiniciar las negociaciones tan pronto como lo permitan las circunstancias en otros países”⁶¹. En el contexto de la comunicación *Comercio, crecimiento y asuntos mundiales*, se equiparó la importancia de las negociaciones bilaterales y multilaterales al poner de manifiesto el objetivo y deseo de alcanzar, en el marco de la Ronda de negociaciones de Doha, “a pesar de su lento avance”, “un acuerdo ambicioso, equilibrado y global al que *todos* los grandes agentes contribuyan de manera considerable y del que puedan beneficiarse considerablemente *todos* los agentes, grandes y pequeños”⁶². Más tarde, en la estrategia *Comercio para todos*, se utilizó una expresión que denota por sí sola el alcance de este compromiso: “el sistema multilateral debe seguir siendo la piedra angular de la política comercial de la UE”⁶³. Asimismo, en la revisión de la política comercial europea de febrero de 2021, en la que se apuesta por una política “abierta, sostenible y firme”, la reforma de la OMC se erige en uno de los seis ámbitos que, a juicio de la

⁵⁸ Se usa aquí la expresión de la COM(2010) 612 final, doc. cit., en p. 4.

⁵⁹ COM(2015) 0497 final, doc. cit., en p. 27; Delimatsis, P. (2017): “The Evolution of the EU external Trade Policy in Services – CETA, TTIP and TISA after Brexit”. *JIEL*, Vol. 20 (3), 583-625.

⁶⁰ Vid. Laursen, F., Roederer-Rynning, C., *Op. cit.*, en pp. 764-765.

⁶¹ COM(2006) 567 final, doc. cit., en pp. 9 y 14.

⁶² COM(2010) 612 final, doc. cit., en pp. 10-11. Énfasis presente en el texto original.

⁶³ COM(2015) 0497 final, doc. cit., en p. 25.

Comisión, “resultan fundamentales para lograr los objetivos de la UE a medio plazo”⁶⁴.

A estos efectos, además, otros Estados han puesto en valor la utilidad del referido mecanismo de transparencia como foro que puede ser de gran utilidad para identificar qué cuestiones o disciplinas pueden, y deben, abordarse en el marco de la OMC en el futuro. El seguimiento de los procesos de consideración a los que se han sometido los acuerdos comerciales de nueva generación de la UE nos permite destacar el interés de los Estados miembros de la OMC en averiguar aspectos relativos al desarrollo de las negociaciones que puedan aprovecharse en el contexto de las negociaciones multilaterales. Por ejemplo, en el marco del proceso de consideración del CETA se han planteado, *inter alia*, cuestiones relativas a la dificultad que han tenido la UE y Canadá en alcanzar un acuerdo en materia de contratación pública⁶⁵.

Incluso hay quien ha apuntado que la celebración de acuerdos comerciales preferenciales al margen del sistema multilateral del comercio podría ser beneficioso para forzar a los Estados miembros de la OMC a acelerar las negociaciones y profundizar en sus compromisos⁶⁶. La retroalimentación que puede producirse entre ambos sistemas se puso de relieve con el NAFTA que, en alguna ocasión, se ha reconocido como el precursor de la renovación y ampliación de los ámbitos de regulación en las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda de Uruguay⁶⁷.

De las precisiones que anteceden se desprende que alcanzar el consenso en las negociaciones multilaterales puede ser una tarea

⁶⁴ Comisión Europea, *Revisión de la política comercial – Una política comercial abierta, sostenible y firme*, Bruselas, 18 de febrero de 2021, COM(2021) 66 final, en p. 11 y ss. La relevancia que se concede a este ámbito se pone de manifiesto en el hecho de que encabeza esta lista de ámbitos fundamentales y en el extenso documento anejo a esta comunicación en el que se detalla de manera pormenorizada el punto de vista de la UE respecto a dicha reforma. Vid. *Reforma de la OMC: hacia un sistema multilateral de comercio sostenible y eficaz*, COM(2021) 66 final Annex.

⁶⁵ WT/REG389/M/1, doc. cit., en pp. 6 y 7.

⁶⁶ Vid. Hoekman, B., Kosteci, M., *Op. cit.*, en pp. 480-481.

⁶⁷ Vid. Rodergurg, E. (2013): “Competitive Liberalization and Transatlantic Market Integration: The Case for a Transatlantic Free Trade Agreement”. En Kleimann D. (ed.) *EU Preferential Trade Agreements: commerce, foreign policy and development aspects*. European University Institute, 2013, pp. 81-95, pp. 81-95.

compleja⁶⁸. El letargo de las negociaciones es prueba de que, si la voluntad política no es generalizada, será complicado vencer las carencias estructurales de la OMC. A pesar de los esfuerzos de aquellos que siguen comprometidos con los principios inspiradores del sistema multilateral, entre ellos la UE, que han adoptado una actitud proactiva para superar el bloqueo del mecanismo de apelación de la OMC⁶⁹, lo cierto es que el sistema multilateral está sumido en una profunda crisis institucional que hace de la celebración de acuerdos comerciales regionales y bilaterales la única alternativa eficaz para evitar el socavamiento absoluto del principio de liberalización del comercio.

CONCLUSIONES

En el contexto de erosión del sistema multilateral del comercio, los acuerdos de comercio e inversión de la UE, así como otros modelos de acuerdos que promueven una integración profunda de los mercados en todo el mundo, representan un desafío para su integración y coherencia con el sistema multilateral del comercio, pero también una oportunidad para revitalizar el engranaje de la regulación del comercio internacional. La estructura y dinámica de los flujos comerciales contemporáneos que se desarrollan en redes internacionales de producción demandan una regulación a medida que, al menos de momento, la OMC no puede proporcionar. Dicho con otras palabras, el sistema multilateral de la OMC ha dejado de ser un foro eficaz para la regulación de los asuntos comerciales del siglo XXI.

Esta contribución ha procurado poner de relieve que, en términos teóricos, los instrumentos comerciales preferenciales, como los acuerdos comerciales bilaterales de la UE, deberían ser capaces de superar el escrutinio acerca de su compatibilidad con el sistema multilateral y el

⁶⁸ Vid. Hinojosa Martínez, L. (2021): “Provocará la regla del consenso la destrucción de la OMC”. *ICE: Revista de economía*, Núm. 922, pp. 65-80.

⁶⁹ El 30 de abril de 2020, un grupo de cuarenta y siete miembros de la OMC notificó a la organización de la creación de un nuevo Acuerdo Interino de Arbitraje de Apelación de Múltiples Partes (o MPIA, por sus siglas en inglés) y su intención de recurrir al uso de este mecanismo para arbitrar cualquier disputa de la OMC entre ellos que, de otro modo, sería apelada ante el Órgano de Apelación de la OMC no funcional. Desde marzo de 2021, más de cincuenta Estados se han unido al MPIA. La información actualizada pertinente al MPIA puede verse en: <https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/dispute-settlement/>.

principio general de no discriminación. En la práctica, empero, la inoperatividad del mecanismo de examen condujo a su sustitución por una obligación adicional de transparencia y publicidad de los compromisos preferenciales que presenta grandes ventajas para el sistema multilateral. Asimismo, la transición de la regulación del comercio mundial hacia nuevas formas de integración profunda respalda la necesidad de replantear los términos en los que se valora la relación entre los distintos regímenes de liberalización, incluida la premisa de la naturaleza discriminatoria y los efectos económicos y sistémicos que tradicionalmente se atribuyen al régimen preferencial.

Cuando el proteccionismo impulsado por potencias económicas de la talla de EE. UU. amenaza con echar raíces, los acuerdos globales y profundos simbolizan la importancia de la cooperación, las normas comunes y la previsibilidad para el desarrollo de las relaciones económicas y revisten una importancia estratégica, al tiempo que demuestran que la UE y sus socios están “decididos a mantener la economía mundial en marcha sobre la base de unos mercados abiertos, equitativos y bien reglamentados, escapando tanto de una liberalización sin control como de la tentación del proteccionismo (viejo o nuevo) y fomentando sus valores y principios comunes en todo el mundo”⁷⁰.

BIBLIOGRAFÍA

Abbott, F.M., (2007), “A new dominant trade species emerges: is bilateralism a threat?”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 10 (3), 2007, pp. 571-583.

Baldwin, R., (2011), “21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules”, Staff Working Paper - WTO Economic Research and Statistics Division, ERSD-2011-08.

Baldwin, R., Evenett, S., Low, P., (2008), “Beyond tariffs: multilateralizing non-tariff RTA commitments”, en Baldwin, R., Low,

⁷⁰ COMITÉ DE ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES, Acuerdo de Asociación Económica entre la Unión Europea y el Japón (bienes y servicios), Nota sobre la reunión del 8 de noviembre de 2019, WT/REG396/M/1, en p. 2.

- P. (eds.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, CUP- WTO, pp. 79-145.
- Brown, C., Record, J., (2015), “EU–Korea Free Trade Agreement”, en Lester, S., Mercurio, B., Bartels, L., *Bilateral and Regional Trade Agreements. Commentary and Analysis*, CUP, 2ª ed., pp. 39-59.
- Carpenter, T., (2008), “A historical perspective on regionalism”, en Baldwin, R., Low, P. (eds.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, CUP-WTO, 2008, pp. 13-27.
- Chowdhry, S., et al., (2018), *The EU-Japan Economic Partnership Agreement*, Bruegel Study, EP/EXPO/B/INTA/2018/03.
- Delimatsis, P., (2017), “The Evolution of the EU external Trade Policy in Services – CETA, TTIP and TISA after Brexit”, *JIEL*, Vol. 20 (3), 583-625.
- Eliasson, L.J., García-Durán, P., (2020), “Norm Contestation in Modern Trade Agreements: Was the Transatlantic Trade and Investment Partnership a One-Off”, en Johansson-Nogués, E., et al. (eds.), *European Union Contested: Foreign Policy in a New Global Context*, Springer: Switzerland, pp. 153-168.
- Feás, E., Steinberg, F., (2019), *La política comercial europea ante un entorno internacional cambiante*, Informe Real Instituto Elcano Núm. 26.
- Felbermayr, G., (2019), “The EU-Japan Economic Partnership Agreement and the revitalization of the international economic liberal order”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 22/2019 - 21/02/2019.
- Fiorentino, R., Crawford, J-A., Toqueboeuf, C., (2008), “The landscape of regional trade agreements and WTO surveillance”, en Baldwin, R., Low, P. (eds.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, CUP- WTO, pp. 28-76.
- Freund, C., Ornelas, E., (2010), “Regional Trade Agreements”, *World Bank Policy Research Working Paper*, Núm. 5314.

- Hahn, M., Van Der Loo, G., (2020), “Introduction: 10 years Common Commercial Policy Since the Treaty of Lisbon”, en 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, Boston, pp. 1-24.
- Hinojosa Martínez, L., (2021), “Provocará la regla del consenso la destrucción de la OMC”, *ICE: Revista de economía*, Núm. 922, pp. 65-80.
- Hoekman, B., Kostecki, M., (2009), *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*, OUP: New York, 3ª ed.
- Kleimann, D., (2013), “Global Europe!: Quo Vadis?”, en Kleimann D. (ed.), *EU Preferential Trade Agreements: commerce, foreign policy and development aspects*, European University Institute, pp. 3-15.
- Laursen, F., Roederer-Rynning, C., (2017), “Introduction: The New FTAs as contentious market regulation”, *Journal of European Integration*, Vol. 39, Núm. 7, pp. 763-779.
- López-Jurado Romero De La Cruz, C., Martín Rodríguez, P., (2022), “La regulación material del comercio internacional”, en Hinojosa Martínez, L.M., Roldán Barbero, J. (coords.), *Derecho internacional económico*, Tirant lo blanch: Valencia, pp. 79-105.
- Martín Rodríguez, P., Díez Peralta, E., (2022), “Regímenes excepcionales y sectoriales”, en Hinojosa Martínez, L.M., Roldán Barbero, J. (coords.), *Derecho internacional económico*, Tirant lo blanch: Valencia, pp. 107-132.
- Mathis, J.H., (2015), “Regulatory regionalism in the WTO: Are “deep integration” processes compatible with the multilateral trading system”, en Lester, S., Mercurio, B., Bartels, L., *Bilateral and Regional Trade Agreements. Commentary and Analysis*, CUP, 2ª ed., pp. 142-168.

- Mattoo, A., Mulabdic, A., Ruta, M., (2017), "Trade Creation and Trade Diversion in Deep Agreements", *World Bank Policy Research Working Paper*, Núm. 8206.
- Mavroidis, P.C., (2013), "Gone with the wind? The diminishing Relevance of the WTO to Preferential Trade Agreements", en Kleimann D. (ed.), *EU Preferential Trade Agreements: commerce, foreign policy and development aspects*, European University Institute, pp. 19-24.
- Melo Araujo, B.A., (2016), *The EU Deep Trade Agenda*, OUP: Oxford.
- Mitchell, A.D., Lockhart, N., (2015), "Legal requirements for PTAs under the WTO", en Lester, S., Mercurio, B., Bartels, L., *Bilateral and Regional Trade Agreements. Commentary and Analysis*, CUP, 2ª ed., pp. 81-114.
- Mortensen, J.L., (2015), "WTO Oversight over Bilateral Agreements: From a notification to an Examination Process", en Morin, J-F., Novotná, T., Ponjaert, F., Teló, M. (eds.), *The Politics of Transatlantic Trade Negotiation: TTIP in a Globalized World*, Ashgate, Bruselas, pp. 159-171.
- OMC, (2011), *La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*, Informe sobre el Comercio Mundial.
- Quick, R., Gerhäuser, A., (2020), "EU Trade Policy after Opinion 2/15" en Hahn, M., Van Der Loo, Guillaume (eds.), *Law and Practice of the Common Commercial Policy: The First 10 years after the Treaty of Lisbon*, Brill Nijhoff: Boston, pp. 486-511.
- Remiro Brotons, A., (1999), "Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional", *REDI*, Vol. LI (1), pp. 11-57.
- Remiro Brotons, A., (2001), "Multilateralismo y regionalismo en el comercio internacional: algo más que comercio. El caso de América Latina", en Blázquez Navarro, I., Espósito Massicci, C., Remiro Brotons, A. (coords.), *La Organización Mundial del comercio y el regionalismo europeo*, Dykinson: Madrid, pp. 19-40.

- Rodergurg, E., (2013), “Competitive Liberalization and Transatlantic Market Integration: The Case for a Transatlantic Free Trade Agreement”, en Kleimann D. (ed.), *EU Preferential Trade Agreements: commerce, foreign policy and development aspects*, European University Institute, 2013, pp. 81-95.
- Sanz Serrano, A., (2017), “Entrada en vigor de Acuerdo de Facilitación del Comercio”, *Boletín Económico de Información Española*, Núm. 3086, del 1 al 30 de abril de 2017, pp. 3-10.
- Segura Serrano, A., (2022), “Los acuerdos comerciales regionales”, en Hinojosa Martínez, L.M., Roldán Barbero, J. (coords.), *Derecho internacional económico*, Tirant lo blanch: Valencia, pp. 237-257.
- Senti, R., (2010), “Regional Trade Agreements in the World Trade Order”, en Herrmann, C., Terhechte, J.P. (eds.), *EYIEL*, pp. 227-243.
- Steinberg, F., (2022), “El imposible encaje de China en la Organización Mundial del Comercio”, *Comentario Elcano*.
- Suciu Gavriloaie, D.C., (2023), “El bilateralismo en las relaciones comerciales de la Unión Europea: un análisis de los acuerdos de nueva generación”, *RDCE*, Núm. 74, pp. 222-269.
- Young, A.R., (2017), “The politics of deep integration”, *CRIA*, Vol. 30 (5-6), pp. 453-463.