

CAMBIO DE RUMBO EN LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA: DE LA PROMOCIÓN A LA CONDICIÓN

CARMEN MARTÍNEZ SAN MILLÁN¹
cmartinez@uva.es

Cómo citar/Citation

Martínez San Millán, C. (2023).
Cambio de rumbo en la política comercial común de la
Unión Europea: de la promoción a la condición.
Revista de Derecho Comunitario Europeo, 76, 185-211.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.76.06>

Resumen

Los acuerdos de libre comercio de la Unión Europea se han caracterizado, hasta la fecha, por contener un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible en el que la Unión y sus socios comerciales se comprometían a respetar las normas laborales fundamentales y los principales acuerdos medioambientales de carácter multilateral, pero desde una aproximación meramente promocional, basada en el diálogo y la cooperación, y sin consecuencias económicas o comerciales aparejadas a su incumplimiento. Este enfoque promocional ha recibido numerosas críticas por parte del Parlamento Europeo, de la doctrina y de la sociedad civil a lo largo de los últimos años, que afirman que el mecanismo de implementación incorporado en esta serie de capítulos es insuficiente e inefectivo. En consecuencia, la Comisión Europea ha reconsiderado su postura y en una comunicación de junio de 2022 admite la posibilidad de recurrir a lo que denomina sanciones comerciales en caso de incumplimiento de las obligaciones contenidas en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, suponiendo este hecho el inicio de un cambio de rumbo en la política comercial común de la Unión Europea, desde la promoción hacia la condición. En el presente trabajo analizamos esta pretendida transición y su repercusión en los acuerdos de libre comercio de la Unión Europea presentes y futuros.

¹ Investigadora posdoctoral en la Universidad de Valladolid. Estudio cofinanciado por el Fondo Social Europeo, por PID2020-17611 GB-I00/AEI/10.13039/501100011033 y por GIR Family Law and Human Rights (2006) de la Universidad de Valladolid.

Palabras clave

Unión Europea; política comercial común; acuerdos de libre comercio; desarrollo sostenible; sanciones.

A CHANGE OF DIRECTION IN THE EUROPEAN UNION'S COMMON COMMERCIAL POLICY: FROM PROMOTION TO CONDITION

Abstract

The European Union's free trade agreements have so far been characterised by a chapter on trade and sustainable development in which the Union and its trading partners committed themselves to respect core labour standards and the main multilateral environmental agreements, but from a purely promotional approach, based on dialogue and cooperation, and with no economic or trade consequences for non-compliance. This promotional approach has been widely criticised by the European Parliament, doctrine and civil society over the last few years, who have claimed that the implementation mechanism of this series of chapters is insufficient and ineffective. Consequently, the European Commission has reconsidered its position, and in a Communication of June 2022 admits the possibility of resorting to trade sanctions in the event of non-compliance with the obligations contained in the chapters on trade and sustainable development, which represents a shift in the EU's Common Commercial Policy from promotion to conditionality. In this paper we analyse this intended transition and its impact on current and future EU free trade agreements.

Keywords

European Union; common commercial policy; free trade agreements; sustainable development; sanctions.

CHANGEMENT DE CAP DANS LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE DE L'UNION EUROPÉENNE: DE LA PROMOTION À LA CONDITION

Résumé

Les accords de libre-échange de l'Union Européenne ont jusqu'à présent été caractérisés par un chapitre sur le commerce et le développement durable dans lequel l'Union et ses partenaires commerciaux se sont engagés à respecter les normes fondamentales du travail et les principaux accords multilatéraux sur l'environnement, mais selon une approche purement promotionnelle, basée sur le dialogue et la coopération, et sans conséquences économiques ou commerciales en cas de non-respect. Cette approche promotionnelle a été largement critiquée par le Parlement Européen la doctrine et la société civile au cours des dernières années, qui ont affirmé que le

mécanisme de mise en œuvre de cette série de chapitres est insuffisant et inefficace. En conséquence, la Commission européenne a reconsidéré sa position et, dans une communication de juin 2022, admet la possibilité de recourir à des sanctions commerciales en cas de non-respect des obligations contenues dans les chapitres sur le commerce et le développement durable. Il s'agit d'un changement dans la politique commerciale commune de l'UE, qui passe de la promotion à la conditionnalité. Dans ce document, nous analysons cette transition prévue et son impact sur les accords de libre-échange actuels et futurs de l'Union européenne.

Mots clés

Union européenne; politique commerciale commune; accords de libre-échange; développement durable; sanctions.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. CAMBIO DE ENFOQUE PARA UN CRECIMIENTO ECONÓMICO ECOLÓGICO Y JUSTO. III. DIFICULTADES Y LÍMITES DEL NUEVO ENFOQUE DE LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA. IV. REPERCUSIÓN DE LA NUEVA ESTRATEGIA COMERCIAL EN LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA: 1. Los acuerdos de libre comercio de (no tan) «nueva generación». 2. Los acuerdos de libre comercio de «futura generación». 3. El acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y Nueva Zelanda como dechado del cambio de rumbo. V. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

Tal y como afirma la Comisión Europea, el comercio internacional es una de las herramientas más importantes de la Unión Europea (UE) y el motor de la prosperidad económica y de la competitividad de Europa². Siendo consciente de ello, la UE ha tratado de erigirse en las últimas décadas en adalid del libre comercio (Blanc Altemir, 2020: 23; Esplugues Mota, 2022: 1) y de posicionarse como socio comercial preferente de terceros Estados y bloques comerciales regionales.

Ahora bien, esta estrategia ha de conjugarse equilibradamente con la finalidad que tiene la Unión de promover los valores comunitarios, entre los que figura la consecución de un desarrollo sostenible³. Para ello, la UE ha integrado este objetivo en su acción exterior y en todas sus políticas, entre las que sobresale la política comercial común (PCC) como medio para lograr un crecimiento económico sostenible *ad intra* y *ad extra*. En la actualidad, la UE se encuentra firmemente comprometida a garantizar que la PCC y los acuerdos comerciales con terceros Estados fomenten la sostenibilidad, la democracia y

² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones, *Revisión de la política comercial: una política comercial abierta, sostenible y firme*, COM (2021) 66 final, Bruselas, de 18 de febrero de 2021, p. 1.

³ Art. 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y art. 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Véanse Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO C 202, de 7 de junio de 2016, p. 17).

los derechos humanos (Muñoz Rodríguez, 2010; Salinas Alcega, 2007) y se conviertan en instrumentos precursores de la condicionalidad social y ambiental en el comercio internacional (Hinojosa y Fajardo, 2022: 229; Blanc Altemir, 2023: 44), o, en otras palabras, en un vehículo que permita a la Unión condicionar sus relaciones comerciales con terceros Estados al respeto de los valores comunitarios (Muñoz Rodríguez, 2010: 11-12).

El compromiso de la UE con el desarrollo sostenible se ha visto materializado en numerosos instrumentos jurídicos, siendo el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) el primero en introducir obligaciones específicas en materia de protección del medio ambiente y de las normas laborales fundamentales para los beneficiarios de las preferencias arancelarias. En relación con los acuerdos de libre comercio (ALC) europeos bilaterales o regionales, no es sino hasta los ALC de «nueva generación» cuando la Unión comienza a incluir cláusulas laborales y medioambientales dentro de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible (CCDS). No obstante, el contenido de estas cláusulas es de carácter promocional, sin una sanción aparejada a su incumplimiento. O lo era.

La aparición de nuevos desafíos internos y externos (Blanc Altemir, 2023: 35) y las críticas relativas a la ineficaz implementación de los CCDS manifestadas por el Parlamento Europeo, la doctrina y la sociedad civil, hicieron que la Comisión Europea publicase el pasado 22 de junio de 2022 una comunicación sobre el poder de las asociaciones comerciales⁴ en la que establece cómo mejorar la contribución de los acuerdos comerciales al desarrollo sostenible a través de una serie de prioridades estratégicas y puntos de actuación entre los que se incluye, por primera vez, la posibilidad de recurrir a sanciones comerciales en casos de incumplimiento específicos, haciendo suyo el discurso político de la condicionalidad en los ALC. Esta comunicación constituye el punto de partida de un cambio de rumbo en la PCC de la UE y, más concretamente, en uno de sus principales instrumentos jurídicos: los ALC. En adelante, la Unión habrá de esforzarse por incluir CCDS en sus acuerdos con terceros Estados que condicionen la obtención de ventajas comerciales al cumplimiento de las principales convenciones internacionales en materia de trabajo y medio ambiente, complementando el enfoque tradicionalmente promocional con elementos de condicionalidad comercial.

⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento económico ecológico y justo*, COM (2022) 409 final, Bruselas, de 22 de junio de 2022.

Si bien este cambio de rumbo responde a los deseos de gran parte de los defensores de la protección de los derechos laborales fundamentales y del medio ambiente y de la propia autora (Martínez San Millán, 2020a), resulta pertinente realizar un análisis crítico de las virtudes y los defectos de este nuevo enfoque, evidenciar hasta qué punto resulta operativo y dilucidar en qué medida la introducción de elementos de condicionalidad comercial logra una mayor y mejor implementación de los CCDS, pues, como veremos a continuación, no se puede garantizar su aplicación automática en todos los futuros ALC europeos. Esta es la finalidad del presente trabajo, en el que, en primer lugar, examinaremos la comunicación de junio de 2022. Posteriormente, pondremos de manifiesto algunos límites del enfoque condicional que, de no ser salvados, truncarían el objetivo de hacer de los CCDS verdaderas herramientas capaces de asegurar un desarrollo sostenible. Finalmente, estudiaremos la repercusión presente y futura de la nueva estrategia comercial europea en los ALC, prestando especial atención al acuerdo con Nueva Zelanda. Como se puede observar, esta nota pretende arrojar algo de luz a las sombras que actualmente acechan al devenir en los próximos años de uno de los instrumentos más representativos de la PCC de la UE.

II. CAMBIO DE ENFOQUE PARA UN CRECIMIENTO ECONÓMICO ECOLÓGICO Y JUSTO

Desde la adopción del Tratado de Lisboa en el año 2007, la UE viene incorporando de manera consistente en todos sus ALC bilaterales y regionales un CCDS en el que las partes reconocen la importancia de fomentar el crecimiento del comercio internacional de forma que contribuya al desarrollo sostenible, en el que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes que se refuerzan mutuamente⁵. Dentro de esta serie de capítulos, las partes se comprometen a «respetar, promover y hacer realidad, en sus disposiciones legales y reglamentarias y en sus prácticas, los principios reconocidos internacionalmente relativos a los derechos fundamentales en el trabajo (...) y las disposiciones contenidas en los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente en los que ambas Partes son parte»⁶.

⁵ Véase, por ejemplo, el art. 16 del Acuerdo entre la Unión Europea y Japón relativo a una asociación económica (DO L 330, de 27 de diciembre de 2018).

Para un análisis en detalle sobre el ALC entre la UE y Japón consúltese Suciú Gavrioloaie, 2019.

⁶ Art. 16 del Acuerdo entre la Unión Europea y Japón, *op. cit.*, p. 134.

Asimismo, hasta la fecha, todos los CCDS incluyen un mecanismo de solución de diferencias autónomo, desligado del sistema de solución de diferencias genérico previsto en todos los ALC para cuestiones comerciales, en el que la cooperación, el diálogo y la resolución amistosa constituyen los hilos conductores. No obstante, a excepción del particular Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados del Foro del Caribe del año 2008⁷, ningún ALC de la UE contempla compensaciones económicas o la posibilidad de suspender los beneficios comerciales derivados del acuerdo en cuestión en caso de incumplimiento de las disposiciones contenidas en los CCDS, a diferencia de lo que ocurre con otros modelos de ALC, como el estadounidense. Esto es lo que la Comisión Europea denomina «sanciones comerciales», aunque, en rigor, se trata de contramedidas *sui generis* sometidas a sus propias reglas especiales en función del ALC de que se trate (Fernández Pons, 2005: 118-119), pues la relación entre las partes es de carácter horizontal, y no vertical o autoritativa como en el caso de las sanciones (Remiro Brotóns, 2007: 560).

Este enfoque meramente promocional y la falta de sanciones comerciales siempre ha sido muy criticado por el Parlamento Europeo, la sociedad civil y la doctrina⁸. El hecho de que la solución de diferencias relativas a cuestiones laborales y medioambientales quede expresamente excluida del mecanismo ordinario de resolución de controversias comerciales previsto en todos los ALC de la UE y, en cambio, sea sometida a un grupo de expertos en la materia cuyas recomendaciones no vinculantes en ningún caso podrán prever compensaciones económicas o, en última instancia, la retirada de los beneficios comerciales derivados del acuerdo en cuestión hace a la doctrina afirmar que toda esta serie de acuerdos carece de un mecanismo creíble y eficaz para

⁷ El ALC entre la Comunidad Europea y los Estados del Foro del Caribe del año 2008 prevé que, si las partes no han logrado alcanzar una solución mutuamente satisfactoria a la controversia relacionada con el CCDS, pueden elegir o bien recurrir a un mediador que proponga una solución no vinculante, o bien acudir directamente a la solución arbitral prevista en el art. 206 del Acuerdo, cuyo laudo puede contener consecuencias económicas en caso de constatarse un incumplimiento que en ningún caso pueden conllevar la suspensión de las ventajas comerciales derivadas, sino simplemente la adopción de medidas que impliquen una compensación económica (Martínez San Millán, 2020a: 79). Véase art. 213.2 del Acuerdo de Asociación Económica entre los Estados del CARIFORUM, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra (DO L 289, de 30 de octubre de 2008).

⁸ Algunos de los académicos más críticos con el, hasta ahora, modelo europeo de ALC han sido James Harrison, Mirela Barbu, Liam Campling, Franz Ebert, Axel Marx o Jan Orbie, quienes, en numerosas ocasiones, han investigado juntos para evidenciar los límites de este modelo y proponer mejoras.

inducir a las partes a cumplir las obligaciones y compromisos contenidos en los CCDS (Harrison *et al.*, 2019: 645).

Para superar el criticismo y para hacer los CCDS contenidos en los ALC comunitarios más efectivos de cara a lograr un desarrollo económico sostenible, desde el año 2017, la Comisión Europea se ha embarcado en un proceso de reforma de esta serie de capítulos, en el que la revisión del mecanismo de solución de diferencias y las consecuencias en caso de incumplimiento de las cláusulas laborales y medioambientales han sido los principales puntos de fricción (Blanc Altemir, 2023: 39). Ese mismo año, los servicios de la Comisión Europea publicaron un *non-paper*⁹ para abrir el debate público en el que reconocieron la necesidad de «garantizar que los compromisos de los acuerdos bilaterales de comercio e inversión en ámbitos como las normas laborales fundamentales, el clima y la protección del medio ambiente se respeten»¹⁰. En este *non-paper*, la Comisión propuso dos opciones de mejora de los CCDS para ser debatidas: o bien mantener el mismo enfoque promocional reforzando la colaboración con otros actores y organizaciones internacionales involucrados en la consecución de un desarrollo sostenible, o bien cambiar a un enfoque condicional basado en sanciones comerciales en caso de incumplimiento de las disposiciones contenidas en los CCDS.

Recibido el *feedback* proveniente de los diferentes grupos de interés¹¹, en el año 2018, los servicios de la Comisión Europea publicaron otro *non-paper* sobre los diferentes caminos a seguir para mejorar la implementación y el cumplimiento de los CCDS en los ALC de la UE¹². En dicho documento, la Comisión enumera un conjunto de quince acciones concretas que deben ser llevadas a cabo para mejorar la implementación de los CCDS. Respecto de estas quince acciones, cabe afirmar que adolecen del mismo límite que se pretende solventar: la falta de concreción, pues se reconoce, por ejemplo, la necesidad de aumentar y mejorar la transparencia, pero, a la hora de plantear una acción concreta para lograrlo, únicamente se *invita* a los diferentes organismos implicados a publicar sus agendas y discusiones¹³. Asimismo, se puede observar cómo el recurso a sanciones comerciales, tal y como las denomina la UE, ha sido descartado, en

⁹ Non-paper of the Commission services, *Trade and Sustainable Development (TSD) chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs)*, de 11 de julio de 2017. Disponible en: <http://bitly.ws/BDvH>.

¹⁰ *Ibid.*, p. 1.

¹¹ Véase, por ejemplo, Barbu *et al.*, 2017.

¹² Non-paper of the Commission services, *Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements*, de 26 de febrero de 2018. Disponible en: <http://bitly.ws/BDx9>.

¹³ *Ibid.*, p. 11.

palabras de la propia Comisión, porque, una vez evaluados los diversos puntos de vista, la falta de consenso sobre un modelo condicional hace que sea imposible avanzar hacia ese enfoque¹⁴. Numerosos autores reaccionaron a este documento y, aunque dieron la bienvenida al hecho de que la Comisión escuche las críticas realizadas y haya propuesto acciones concretas para mejorar la implementación de sus CCDS, afirmaron, al mismo tiempo, que todavía existe la posibilidad de ser «más imaginativos», en el sentido de aprovechar al máximo los mecanismos existentes dentro de los mencionados capítulos para lograr objetivos más elevados (Harrison *et al.*, 2019: 656). En la misma línea se pronunció el Comité Económico y Social Europeo en su dictamen de junio de 2018¹⁵, que animó a la Comisión a ser más ambiciosa en su planteamiento e hizo algunas aportaciones muy interesantes, como la incorporación de la dimensión de género en los CCDS. Por su parte, el Parlamento Europeo acogió con satisfacción el hecho de que en el documento final se incluya el llamamiento reiterado que este órgano ha venido realizando para que se utilicen las sanciones comerciales como recurso en última instancia contra los casos de violaciones graves de los compromisos en materia de comercio y desarrollo sostenible¹⁶.

En junio del año 2021, la Comisión Europea puso en marcha una revisión exhaustiva de su modelo con el objetivo de reforzar la capacidad de los acuerdos comerciales para defender el comercio sostenible. En el contexto de la revisión, la Comisión solicitó un estudio comparativo independiente sobre las prácticas comerciales y de desarrollo sostenible en los acuerdos comerciales de terceros países¹⁷ y llevó a cabo una consulta pública abierta, que recopiló numerosas contribuciones de asociaciones empresariales, sindicatos, grupos medioambientales y de protección de los derechos humanos e interlocutores sociales¹⁸. Durante todo este proceso de revisión quedó patente que no son pocas las limitaciones atribuibles a esta serie de capítulos, muchas

¹⁴ *Ibid.*, p. 3.

¹⁵ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio» (DO C 227, de 28 de junio de 2018, p. 31).

¹⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de octubre de 2022, sobre el resultado de la revisión por parte de la Comisión del plan de acción de quince puntos sobre comercio y desarrollo sostenible (2022/2692[RSP]).

¹⁷ London School of Economics and Political Science. (2022). *Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development Provisions in Free Trade Agreements*, pp. 137-139. Disponible en: <http://bitly.ws/BDys>.

¹⁸ London School of Economics and Political Science. (2021). *Open Public Consultation on the Trade and Sustainable Development (TSD) Review*, p. 9. Disponible en: <http://bitly.ws/BDyQ>.

de ellas estructurales, que acaban repercutiendo en la insuficiente e inefectiva implementación de los mismos y, por tanto, en el logro del objetivo para el que fueron creados (Martínez San Millán, 2020a: 83).

La Comisión Europea, en vista de los resultados de la consulta pública y del estudio comparativo de los ALC de otros Estados, ha reconsiderado su posición y el pasado 22 de junio de 2022 ha publicado una comunicación titulada «El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento económico ecológico y justo»¹⁹ en la que confirma que ha detectado posibilidades de mejora en seis prioridades estratégicas. En primer lugar, se deben integrar los compromisos bilaterales y regionales en materia de comercio y desarrollo sostenible en el contexto multilateral para hacerlos más legítimos, creíbles y eficaces y, al mismo tiempo, evitar la fragmentación del régimen internacional del comercio (Martínez San Millán, 2022). En segundo lugar, es necesario adaptar los CCDS a las características específicas de cada socio comercial. A este respecto, cobran especial importancia los exámenes previos de impacto sobre la sostenibilidad en la fase de negociación del acuerdo y las evaluaciones *ex post* durante el período de aplicación, que deben configurarse con la suficiente flexibilidad. En tercer lugar, se debe tener en cuenta el desarrollo sostenible no solo en los CCDS, sino a lo largo de todo el acuerdo comercial. Asimismo, resulta importante reforzar la supervisión colectiva de la aplicación de los CCDS, involucrando a las delegaciones de la UE en el territorio de la otra parte del acuerdo, a los Gobiernos, a las Administraciones públicas, incluidos los grupos consultivos nacionales, y a la sociedad civil. En quinto lugar, otra prioridad estratégica consiste en reforzar el papel de la sociedad civil en la implementación de los CCDS. Por último, pero no menos importante, la Comisión Europea introduce como prioridad estratégica la mejora del cumplimiento de los CCDS a través, incluso, del recurso a sanciones comerciales como medida de última instancia en casos específicos y bien definidos. Esta posibilidad del recurso a lo que la UE denomina sanciones comerciales, que, como hemos mencionado con anterioridad, es, en realidad, de contramedidas comerciales con unas reglas particulares de aplicación, supone un cambio de enfoque en la PCC de la Unión, que, tradicionalmente, se ha aproximado a las cuestiones en materia de sostenibilidad desde un punto de vista meramente promocional. Desde la aprobación de la comunicación, y en la medida en que sus socios comerciales consientan, la UE celebrará ALC en los que un incumplimiento de los

¹⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento económico ecológico y justo*, *op. cit.*

CCDS estará sujeto a eventuales sanciones comerciales, pasando, por tanto, la PCC a adoptar un enfoque más bien condicional.

Sin embargo, aunque *a priori* este nuevo enfoque satisface las demandas de los defensores de la protección del medio ambiente y de los derechos humanos, conviene analizar ciertos matices de la propuesta de la Comisión que pueden llegar a suponer un límite cuando de lo que se trata es de mejorar la implementación de las obligaciones contenidas en los CCDS. A continuación, trataremos de resolver las siguientes cuestiones: ¿esta nueva aproximación a la integración de la sostenibilidad en los ALC de la UE constituye un verdadero cambio de dirección en la PCC? ¿Se puede hablar de cambio de paradigma? ¿O es «más de lo mismo» (Vallier, 2022)?

III. DIFICULTADES Y LÍMITES DEL NUEVO ENFOQUE DE LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA

Tal y como afirma la Comisión en la comunicación de junio de 2022, «los compromisos en materia de comercio y desarrollo sostenible son jurídicamente vinculantes y ejecutables»²⁰. Como veremos en epígrafes subsiguientes, hasta el momento de su adopción, los posibles incumplimientos de estos compromisos se sometían en última instancia, tras un procedimiento de consultas amistoso basado en el diálogo y la cooperación, a un grupo de expertos que emitía un informe con recomendaciones. En adelante, la propuesta de la Comisión para mejorar el cumplimiento de los compromisos en materia de comercio y desarrollo sostenible pasa por someter las diferencias relativas al CCDS al mecanismo de solución de diferencias genérico previsto en cada uno de los acuerdos para cuestiones comerciales.

No obstante, respecto de este nuevo enfoque, se pueden apreciar algunos riesgos potenciales. El primero de ellos es que la inclusión de las diferencias relativas a cuestiones laborales y medioambientales en el sistema de solución de diferencias genérico de cada uno de los acuerdos conduzca a una reducción del número de esta clase de diferencias presentadas, ya de por sí escasas, o, incluso, a su completa invisibilización, por el miedo de los Estados a tensar las relaciones con sus socios comerciales. Un segundo riesgo está relacionado con la indispensable demostración del perjuicio económico ocasionado por la violación de una obligación laboral o medioambiental necesario para poder

²⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento económico ecológico y justo*, *op. cit.*, p. 12.

imponer sanciones comerciales, lo cual supone un reto que puede llegar a reducir el alcance de la labor de la Unión en materia de desarrollo sostenible. Un último inconveniente es que este cambio exigiría la creación de un grupo de expertos dentro de la UE para supervisar las normas internacionales en materia de trabajo y medio ambiente, cuyas labores se solaparían con el trabajo ya realizado por otras organizaciones internacionales, y, si bien aumentaría y mejoraría el seguimiento, este hecho podría dar lugar a incongruencias interpretativas respecto de determinados estándares internacionales.

Además, la Comisión propone ahora

la posibilidad de imponer sanciones comerciales como último recurso, en casos de violaciones graves de los compromisos centrales en materia de comercio y desarrollo sostenible, a saber, los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la Organización Internacional del Trabajo y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. En tales casos, las sanciones comerciales serían adecuadas como medio para fomentar el cumplimiento²¹.

Como vemos, a la Comisión no le falta razón al afirmar que la posibilidad del recurso a sanciones comerciales se reserva a «casos específicos y bien definidos», aunque bien se podría haber reservado a «casos específicos, bien definidos y muy limitados». Resultan limitados, en primer lugar, porque quedan fuera numerosas convenciones y declaraciones multilaterales sobre medio ambiente. Asimismo, no existe mención alguna a las principales convenciones internacionales sobre derechos humanos y buena gobernanza, elementos estructurales del desarrollo sostenible. En tercer lugar, el hecho de que la Comisión haya escogido la expresión «principios y derechos fundamentales en el trabajo de la Organización Internacional del Trabajo» denota su intención de aludir a la declaración de la Organización Internacional del Trabajo sobre los principios y derechos fundamentales del trabajo de 1998, instrumento de *soft-law*, y no a los convenios fundamentales de la Organización que la desarrollan, instrumentos de *hard-law*, lo que limita significativamente las violaciones que pueden considerarse constitutivas de incumplimiento y merecedoras de una sanción comercial. Finalmente, respecto del Acuerdo de París, ¿cómo se viola gravemente una enmienda de una convención marco cuyo principal objetivo (mantener el aumento de la temperatura mundial) depende de la suma de los esfuerzos que, de forma unilateral, esté dispuesto a realizar cada Estado? El art. 2 del Acuerdo de París guarda silencio respecto de cómo ha de lograrse dicho objetivo y en qué fecha

²¹ *Ibid.*, p. 13.

(Fernández Egea, 2018). De esta forma, las partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible a través de la determinación de contribuciones a nivel nacional, que constituyen obligaciones de procedimiento consistentes en una conducta y un estándar de comportamiento, que no implican un resultado concreto y cuyo contenido es precisado de forma unilateral por cada Estado (Martínez Pérez, 2018: 259; Rodrigo Hernández, 2018: 79). Teniendo en cuenta las grandes dosis de flexibilidad material y temporal que crea el Acuerdo de París, ¿cómo se constatan y prueban las violaciones graves del acuerdo que pueden dar lugar a sanciones comerciales en el marco de los ALC europeos?

Respecto de estas sanciones comerciales, la Comisión establece que «priorizará la ejecución de las sanciones en materia de comercio y desarrollo sostenible en función de la importancia de la naturaleza de los compromisos en cuestión, la gravedad de su incumplimiento y el impacto sobre el medio ambiente o los trabajadores»²². Ahora bien, ¿quién y cómo determina la importancia de la naturaleza de los compromisos? ¿Quién y cómo determina la gravedad del incumplimiento? ¿Quién y cómo determina el impacto del incumplimiento sobre el medio ambiente o los trabajadores? Al utilizar estos términos, la imposición o no de una sanción comercial depende de la apreciación subjetiva de los miembros del grupo de expertos. Desafortunadamente, no contamos en la actualidad con el número suficiente de diferencias en materia de comercio y desarrollo sostenible que nos ayuden a determinar cómo los grupos de expertos interpretan estos términos de cara a imponer o no sanciones comerciales²³.

Finalmente, no son pocos los detractores de las sanciones comerciales que afirman que las compensaciones económicas y la suspensión de los beneficios derivados de los ALC hacen más daño a la población víctima de las violaciones de sus derechos laborales o de un medio ambiente altamente deteriorado que a los gobiernos responsables de dichas violaciones (Bartels, 2008: 13). Una manera de evitar que las sanciones comerciales repercutan en

²² *Ibid.*, p. 14.

²³ Hasta la fecha, solo existe un caso de una diferencia relativa a cuestiones laborales en el marco de un ALC que sí prevé sanciones comerciales en caso de incumplimiento. Se trata del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés). En esta diferencia, el informe del panel arbitral reconoció infracciones por parte de Guatemala, pero no las estimó suficientes como para considerar que afectaban al comercio entre las partes. Véase informe final del panel arbitral en relación con el caso «Guatemala — Issues Relating to the Obligations Under Art. 16.2.1a) of the CAFTA-DR», 2017. Disponible en: <http://bitly.ws/BDAM>.

el eslabón más vulnerable consiste en el uso de «sanciones selectivas» (*targeted sanctions*) sobre los agentes o empresas del sector que más contribuyen a la infracción. Algunos autores proponen, más concretamente, crear un listado público con los exportadores individuales que no cumplen con las normas laborales fundamentales y con las convenciones multilaterales sobre medio ambiente (Richardson *et al.*, 2017: 53).

En la conclusión de la comunicación, la Comisión afirma que estas prioridades estratégicas, incluida la posibilidad de aplicar sanciones comerciales, «pueden implementarse inmediatamente, *incluso* en los acuerdos comerciales ya en vigor»²⁴ (cursiva añadida). Esto implica, por un lado, incluir la cuestión en todas las negociaciones comerciales abiertas y, por otro lado, iniciar un proceso de revisión y enmienda de los ALC en vigor con los socios comerciales que se presten a ello. Con algunos Estados, como Chile, cuyos ALC con terceros Estados ya poseen un enfoque condicional, la inclusión en las negociaciones de la posibilidad de recurrir a sanciones comerciales en caso de incumplimiento de los CCDS será más sencilla. Con otros, como Indonesia y Tailandia, que ni siquiera mencionan cuestiones relacionadas con el trabajo o el medio ambiente en sus ALC con terceros Estados, dichas negociaciones serán más complejas.

Los primeros autores en pronunciarse afirman que esta comunicación de junio de 2022 no debe «sobreevalorarse» por dos razones: en primer lugar, porque, como hemos visto, la práctica demuestra que, aunque existe previsión de sanciones, estas rara vez se utilizan y, en segundo lugar, porque el uso de sanciones constituye el «último recurso» disponible ante eventuales incumplimientos de los CCDS. Antes de acudir a las sanciones, se deben haber agotado todas las vías de resolución amistosa de la diferencia (Vallier, 2022). No obstante, el hecho de que ya existan ejemplos en la práctica, como el ALC entre la UE y Nueva Zelanda que estudiaremos más adelante, nos induce a confirmar el cambio de rumbo en la PCC de la UE o, al menos, en la configuración de sus ALC, aunque todavía no se pueda hablar de un cambio de paradigma.

IV. REPERCUSIÓN DE LA NUEVA ESTRATEGIA COMERCIAL EN LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA

La comunicación aprobada el pasado 22 de junio de 2022 supone la revisión, tanto de las negociaciones en curso con terceros Estados y bloques

²⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento económico ecológico y justo*, *op. cit.*, p. 14.

comerciales, como de los ALC en vigor con los socios comerciales de la UE para incluir CCDS que prevén sanciones comerciales en caso de incumplimiento de sus disposiciones. Para entender la magnitud de este cambio, primero es necesario analizar cómo han funcionado estos capítulos hasta la fecha, cómo se espera que operen en el futuro, y prestaremos especial atención al ALC entre la UE y Nueva Zelanda, el primer y único acuerdo comercial bilateral comunitario hasta la fecha en materializar las propuestas contenidas en la comunicación de la Comisión.

1. LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE (NO TAN) «NUEVA GENERACIÓN»

Con la firma del ALC entre la Comunidad Europea y los Estados del Foro del Caribe del año 2008²⁵ se abre paso a toda una serie de acuerdos de libre comercio de «nueva generación», denominados también «de integración profunda» o Acuerdos «Europa Global» por tener como origen la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo del año 2006 titulada «Una Europa global: competir en el mundo»²⁶, en la que se confirma la apuesta europea por el bilateralismo y el regionalismo (Segura Serrano, 2022: 237; Suciú Gavrioloaie, 2023: 231), dado el estancamiento de la Ronda de Doha en el seno de la Organización Mundial del Comercio (Fernández Pons, 2020: 90-91; Segura Serrano, 2022: 238), y se establecen las bases que deben regir la PCC de la UE para contribuir al estímulo del crecimiento económico y de la creación de empleo en Europa, y para adaptarse con éxito a los nuevos retos y desafíos que supone la globalización, entre los que se encuentra el reforzamiento del desarrollo sostenible a través de la integración de nuevas disposiciones de cooperación en ámbitos relacionados con la normativa laboral fundamental y la protección del medio ambiente en las relaciones comerciales bilaterales y regionales. De esta manera, toda esta serie de ALC de «nueva generación» incluye cláusulas laborales y medioambientales más amplias, desarrolladas y precisas que sus predecesoras, normalmente contenidas en los CCDS, alrededor de las cuales se configura un sistema de solución de controversias basado, principalmente, en consultas gubernamentales amistosas y paneles o grupos de expertos que, en última instancia, pueden emitir recomendaciones a los Estados parte.

De acuerdo con el sistema de solución de diferencias hasta ahora contenido en los CCDS, cuando surge una controversia entre los Estados

²⁵ Véase *supra* nota 7.

²⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Una Europa global: competir en el mundo*, COM (2006) 567 final, Bruselas, de 4 de octubre de 2006.

parte del ALC de que se trate sobre cualquier asunto en relación con la interpretación o la aplicación de las disposiciones del capítulo, se procede, en primer lugar, a la realización de consultas amistosas con los poderes públicos o, si estas fallan, a la convocatoria de un panel o grupo de expertos que elabora un informe con las recomendaciones oportunas, cuyo seguimiento ha de ser controlado, en todo caso, por el Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible²⁷ (Martínez San Millán, 2020a: 78).

A pesar de que la posibilidad de que las partes puedan recurrir a un grupo o panel de expertos para la solución de la diferencia y para la obtención de recomendaciones supone una gran novedad respecto de los ALC europeos anteriores y dota a los CCDS de mayor transparencia y profesionalidad (Van Den Putte y Orbie, 2015: 268-269), es importante recalcar que las diferencias relativas a la interpretación y aplicación de las cláusulas laborales y medioambientales continúan quedando expresamente excluidas del sistema de solución de controversias genérico previsto para las cuestiones comerciales en todos los ALC europeos (Van Den Putte y Orbie, 2015: 268). De esta forma, en los ALC europeos de «nueva generación», ninguna de las partes puede iniciar una acción que pudiera resultar en, por un lado, la suspensión de las preferencias o ventajas comerciales contra la otra parte del acuerdo comercial o, por otro lado, compensaciones monetarias equivalentes al daño sufrido. Esto ha hecho a la doctrina afirmar durante muchos años que «there is no real enforcement at all» (Bartels, 2017: 208). Frente al criticismo, la Comisión Europea se ha defendido argumentando que, para la mayoría de los socios comerciales de la Unión, estas disposiciones siguen siendo desconocidas y, en consecuencia, a veces difíciles de aplicar, aunque se van apreciando avances²⁸.

Un avance significativo vino de la mano de la constitución del primer grupo de expertos para la resolución de una controversia en relación con el ALC entre la UE y la República de Corea, que emitió su informe final el pasado febrero de 2021²⁹. A pesar de que el ALC entró en vigor en el año 2015, hasta el año 2021 Corea del Sur continuaba sin ratificar cuatro de los —entonces— ocho convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, pues en ningún momento se habían fijado fechas. Además,

²⁷ Véase, por ejemplo, art. 16 del Acuerdo entre la Unión Europea y Japón, *op. cit.*, p. 134.

²⁸ Non-paper of the Commission services, *Trade and Sustainable Development (TSD) chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs)*, *op. cit.*, p. 4.

²⁹ Report of the Panel of Experts: *Proceeding constituted under Article 13.15 of the EU-Korea Free Trade Agreement*, 25 January 2021. Panel: Dr Jill Murray (Chair), Professor Laurence Boisson de Chazournes and Professor Jaemin Lee. Disponible en: <http://bitly.ws/BDDm>.

su ley sobre sindicatos del año 1997 iba en contra del derecho de sindicación y negociación colectiva (Novitz, 2021: 2). El informe del grupo de expertos es importante por tres razones: en primer lugar, declara la inconsistencia entre la ley sobre sindicatos y el derecho de sindicación y negociación colectiva que la República de Corea se había comprometido a proteger al concluir el ALC; en segundo lugar, el informe afirma que la República de Corea no ha violado su obligación de «realizar esfuerzos continuos y sostenidos para la ratificación de los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo» prevista en el art. 13.4.3 del Acuerdo, pues en dicho acuerdo no se fija un plazo (Fajardo del Castillo, 2021: 102); y, en tercer lugar, a diferencia de lo que el panel arbitral en el caso de Estados Unidos y Guatemala interpretó³⁰, el grupo de expertos no considera necesario demostrar que el incumplimiento de los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo afecta al comercio entre las partes para realizar recomendaciones (Novitz, 2021: 2). En este informe, el grupo recomienda, entre otras cosas, «que la República de Corea ponga la Ley sobre Sindicatos en conformidad con los principios relativos a la libertad sindical, de modo que todos los trabajadores, incluidos los autónomos, los despedidos y los desempleados, estén incluidos en la definición de trabajador»³¹. Publicado el informe, el pasado 26 de febrero de 2021 Corea ratificó tres de los cuatro convenios fundamentales que le quedaban por ratificar y que han entrado en vigor en el año 2022.

Como se ha mencionado con anterioridad, tenidas en cuenta las críticas y las posibilidades de mejora, el pasado junio de 2022 la Comisión Europea decidió reconsiderar su postura y, finalmente, ha adoptado un nuevo enfoque para sus CCDS basado en el sometimiento de las diferencias relativas a la interpretación y aplicación de las disposiciones en materia laboral y medioambiental al sistema de solución de diferencias genérico previsto en cada uno de los ALC europeos y en la posibilidad de recurrir, en última instancia, a lo que la UE denomina «sanciones comerciales». A continuación, analizaremos cómo habrán —o habrían— de configurarse de ahora en adelante los ALC europeos que en este trabajo hemos denominado de «futura generación».

2. LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE «FUTURA GENERACIÓN»

Del dicho al hecho hay un trecho. Que la UE en una comunicación manifieste su intención de incorporar un modelo de CCDS basado en sanciones

³⁰ Véase *supra* nota 23.

³¹ Report of the Panel of Experts: *Proceeding constituted under Article 13.15 of the EU-Korea Free Trade Agreement*, *op. cit.*, p. 78.

comerciales en caso de incumplimiento a sus ALC no quiere decir que automáticamente esto vaya a ocurrir, pues los ALC constituyen tratados internacionales bilaterales o regionales en el sentido del art. 2.1.a) de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, en los que las partes han de consentir para crear obligaciones jurídicamente vinculantes. Por lo tanto, para poder incluir sanciones comerciales en caso de incumplimiento de los CCDS, estas deben ser negociadas y aceptadas por los socios comerciales de la Unión. De ahí que todavía no podamos hablar de un cambio de paradigma en la PCC de la UE.

Como consecuencia de la pandemia global de la COVID-19, las relaciones comerciales transnacionales se han visto deterioradas ante la drástica caída de la economía mundial y el aumento de estrategias y políticas nacionales de carácter proteccionista en búsqueda de la «seguridad nacional» (Martínez San Millán, 2020b: 51). Los acuerdos comerciales transnacionales pospandemia constituyen un fiel reflejo de esta tendencia. Con fecha de septiembre de 2023, existen 356 ALC en vigor, habiendo entrado en vigor únicamente 3 en el último año, mientras en el año 2019 hicieron lo propio 15 acuerdos³². Algunos autores comienzan a hablar de «desglobalización» en este sentido (Witt, 2019; Barbé, 2020).

En un escenario como este, las negociaciones de ALC y, en especial, de CCDS entre socios comerciales se vuelven cada vez más arduas y tensas, pues ningún Estado quiere renunciar a la mayor presencia y desempeño en los mercados internacionales de bienes y servicios que otorgan los acuerdos comerciales internacionales, pero tampoco quiere perder competitividad interna y externa como resultado de tener que cumplir con obligaciones jurídicamente vinculantes en áreas relacionadas con el medio ambiente y las normas laborales fundamentales. Estas negociaciones se tornan especialmente complejas cuando el socio comercial en cuestión es un país en vías de desarrollo, cuya competitividad se basa, en muchas ocasiones, en la práctica del *dumping* social y medioambiental.

Teniendo en cuenta este contexto, cuando la UE proceda a negociar CCDS en nuevos ALC o a revisar los vigentes, pueden darse dos posibilidades diferentes.

La posibilidad más conservadora consistiría en celebrar ALC cuyos CCDS mantengan el carácter meramente promocional de sus antecesores, sin sanciones comerciales aparejadas a eventuales incumplimientos. Estos capítulos continuarían incorporando un sistema de solución de diferencias autónomo, desligado

³² Organización Mundial del Comercio. (2023). RTAs currently in force (by year of entry into force), 1948-2023. Disponible en: <http://bitly.ws/BDHc>.

totalmente del sistema de solución de diferencias genérico previsto en cada uno de los ALC para cuestiones comerciales. Además, este sistema de solución de diferencias autónomo seguiría basándose en el diálogo amistoso y la cooperación mutua entre las partes para la solución de diferencias relativas a la interpretación y aplicación de las disposiciones contenidas en los CCDS, rechazando completamente la posibilidad de recurrir a compensaciones económicas o a la suspensión de los beneficios comerciales derivados del acuerdo con ocasión del incumplimiento de alguna de las partes. Esta posibilidad constituye la más probable en los casos en los que la Unión negocia nuevos ALC o revisa los acuerdos en vigor con países en vías de desarrollo o países en vías de transición que no están dispuestos a enfrentar sanciones comerciales en caso de incumplimiento de los estándares laborales y medioambientales internacionalmente reconocidos y a perder competitividad por este motivo. Actualmente, la UE se encuentra negociando un ALC con Indonesia, considerado país en vías de desarrollo por Naciones Unidas³³. En el caso de Indonesia, la Unión ha propuesto la incorporación de un CCDS, pero sin especificar qué mecanismo plantea para la solución de diferencias relativas a la interpretación y aplicación de las disposiciones de estos capítulos³⁴. Únicamente reafirma la importancia de la cooperación mutua y el diálogo entre las partes en estas materias³⁵. Cabe esperar, por tanto, que en los ALC con socios como Indonesia o la India las propuestas de la UE no sean finalmente aceptadas y no se consiga incorporar, en el corto plazo, un modelo de comercio y desarrollo sostenible basado en sanciones comerciales en caso de incumplimiento, como pretende la comunicación de la Comisión Europea de junio de 2022. En el caso particular de la India, las cuestiones laborales y medioambientales fueron las que, precisamente, fracturaron las negociaciones de un ALC entre este Estado y la UE en el año 2013 (Martínez Pérez, 2023: 452-453).

La segunda posibilidad, y la más progresista, consistiría en remitir las diferencias sobre la interpretación y aplicación de las disposiciones contenidas en los CCDS al sistema de solución de controversias genérico previsto en el ALC y, en caso de eventual incumplimiento de las obligaciones en materia de derechos laborales y protección del medio ambiente contenidas en esta serie

³³ Naciones Unidas. (2022). *World Economic Situation and Prospects 2022. Statistical Annex*, p. 154. Disponible en: <http://bitly.ws/uiN5>.

³⁴ En el texto de la propuesta se afirma, más concretamente, que «the EU will table dispute settlement provisions at a later stage». Véase EU-Indonesia Free Trade Agreement. Disponible en: <http://bitly.ws/BDHP>.

³⁵ Third Round of Trade Negotiations between the European Union and Indonesia. EU Proposal for Trade and Sustainable Development Explanatory note, 2017. Disponible en: <http://bitly.ws/BDHY>.

de capítulos, recurrir, en última instancia, a compensaciones económicas por un valor no superior al perjuicio sufrido o a la suspensión de las obligaciones derivadas del acuerdo que suponen ventajas comerciales para la parte infractora. Esta posibilidad refleja fielmente los deseos de la Comisión Europea expresados en su comunicación de junio de 2022 y no tiene por qué abandonar por completo la inclusión de medidas de carácter promocional al mismo tiempo. Sin embargo, puede que resulte difícil de aceptar para los Estados que recurren al *dumping* social y medioambiental para mejorar sus economías nacionales, por lo que lo más probable es que quede reservada para los socios comerciales de la UE con economías más avanzadas. Este es el modelo que la Unión propuso, precisamente, en las negociaciones del ALC con Nueva Zelanda, país desarrollado según Naciones Unidas³⁶, y que, finalmente, ha sido aceptado.

3. EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y NUEVA ZELANDA COMO DECHADO DEL CAMBIO DE RUMBO

En la actualidad, la UE es el tercer socio comercial más grande de Nueva Zelanda, después de China y Australia, y Nueva Zelanda es el quincuagésimo quinto socio comercial de la Unión. El comercio bilateral de mercancías entre ambos socios ha aumentado sostenidamente en los últimos años, a pesar de la salida de Reino Unido de la Unión³⁷, hasta superar los 8000 millones de euros en el pasado año 2021³⁸. No obstante, hasta ahora la UE no tenía un acuerdo comercial preferencial con Nueva Zelanda, lo que hacía que las empresas de la Unión tuviesen unas condiciones de acceso al mercado neozelandés menos favorables que las de muchos otros Estados.

Las primeras conversaciones entre Nueva Zelanda y la UE para celebrar un ALC comenzaron en el año 2009, aunque se paralizaron durante un tiempo. En octubre de 2015, el presidente del Consejo de la UE y el presidente de la Comisión Europea anunciaron junto con el primer ministro

³⁶ Naciones Unidas. (2022). *World Economic Situation and Prospects 2022. Statistical Annex, op. cit.*, p. 153.

³⁷ Con la salida del Reino Unido de la UE a finales de enero de 2020, surgieron muchas preguntas sobre el impacto del Brexit en los flujos comerciales entre Nueva Zelanda y la Unión. El Reino Unido representó el 25 % de los flujos comerciales entre la UE y Nueva Zelanda entre 1988 y 2020, y el 31 % de las exportaciones de Nueva Zelanda a la UE, por un total aproximado de 1300 millones de dólares neozelandeses en 2018 (Benson-Rea, 2022: 18).

³⁸ UE. (2023). Estadísticas comerciales de la UE (excluido el Reino Unido). Disponible en: <http://bitly.ws/BDIU>.

neozelandés el inicio de un proceso hacia la celebración de un ALC. El 21 de junio de 2018, la comisaria de Comercio europea y el ministro de Comercio neozelandés iniciaron oficialmente las negociaciones para un acuerdo comercial entre ambos (Escardíbul Ferrá, 2023: 540) con la finalidad de consolidar sus relaciones comerciales y de disminuir las barreras al comercio internacional para incrementar las importaciones y exportaciones³⁹.

A pesar del aumento de las políticas nacionales de corte proteccionista, de la contracción de las relaciones comerciales internacionales como consecuencia de la pandemia de la COVID-19 y de las dificultades añadidas que esta pandemia conllevó en términos de celebración de reuniones presenciales entre representantes de distintas partes del mundo, las negociaciones entre la UE y Nueva Zelanda, tras doce rondas de negociación, llegaron a buen término, finalizando el 30 de junio de 2022. En febrero de 2023 la Comisión Europea remitió la propuesta formal de acuerdo al Consejo para su firma⁴⁰. Finalmente, el 27 de junio de 2023 se aprobó la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y Nueva Zelanda⁴¹. La firma por parte del Consejo se espera que se produzca a lo largo del mismo año 2023 o, a más tardar, en el 2024 (Escardíbul Ferrá, 2023: 541).

Cuando los representantes neozelandeses acudían a las rondas de negociación, tenían claro que el acuerdo comercial con la UE debía basarse en seis pilares fundamentales entre los que se encontraba el cumplimiento de las normas medioambientales y laborales (Benson-Rea, 2022: 20), lo que hizo posible que la Comisión Europea pudiese implementar las directrices contenidas en la comunicación de junio de 2022 en sus propuestas. De esta forma, con el texto ya negociado y en proceso de firma, el ALC entre la UE y Nueva Zelanda se convierte en el primer acuerdo comercial europeo que integra el nuevo enfoque de la Unión, con un modelo basado en sanciones en caso de incumplimiento de las disposiciones contenidas en el CCDS.

El CCDS negociado con Nueva Zelanda introduce algunas novedades no vistas hasta ahora en ningún otro ALC europeo. Según el comisario de Comercio, Valdis Dombrovskis, «este nuevo acuerdo contiene los compro-

³⁹ EU-New Zealand Trade Agreement. Launching trade negotiations with New Zealand, 2022. Disponible en: <http://bitly.ws/BDJn>.

⁴⁰ Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y Nueva Zelanda, COM (2023) 82 final, de 17 de febrero de 2023.

⁴¹ Decisión (UE) 2023/1323 del Consejo de 27 de junio de 2023 relativa a la firma, en nombre de la Unión, del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y Nueva Zelanda (DO L 166, de 27 de junio de 2023).

misos en materia de sostenibilidad más ambiciosos de todos los acuerdos comerciales existentes»⁴². En primer lugar, amplía el elenco de normas laborales fundamentales, las cuales menciona nominativamente, e incorpora el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable. Asimismo, el CCDS contempla artículos relativos a la igualdad de género, a las subvenciones a los combustibles fósiles, a la diversidad biológica, a los sistemas alimentarios sostenibles, a la liberalización los bienes y servicios ambientales, o a la responsabilidad social empresarial. Sin embargo, la novedad más destacable tiene que ver con el sistema de solución de diferencias relativas a la interpretación y aplicación de las disposiciones contenidas en el CCDS. En el texto finalmente negociado, el CCDS ya no cuenta con un sistema de solución de diferencias autónomo. En su lugar, debemos acudir al sistema de solución de diferencias genérico previsto en el vigésimo sexto capítulo del acuerdo. De acuerdo con este capítulo de la propuesta de ALC, en caso de que la parte infractora no dé cumplimiento a estas recomendaciones del panel de expertos en un plazo razonable, se autoriza a la parte demandante a adoptar medidas temporales, que pueden consistir en una compensación económica mutuamente aceptable o en la suspensión de la aplicación de otras obligaciones del ALC en un nivel no superior a la anulación o al menoscabo causado por la infracción. En relación con las diferencias en materia de sostenibilidad, resulta importante matizar que estas medidas temporales no resultan de aplicación en caso de eventuales violaciones de cualquiera de las disposiciones contenidas en el CCDS, sino únicamente cuando se vulneran las normas laborales fundamentales o el Acuerdo de París.

Como vemos, la propuesta formal de ALC entre la UE y Nueva Zelanda introduce la segunda posibilidad estudiada en el epígrafe anterior: un modelo basado en sanciones con un único sistema de solución de diferencias uniforme para todo el acuerdo. Esta propuesta se encuentra en consonancia con las aspiraciones de la comunicación de la Comisión Europea de junio de 2022 y puede servir de arquetipo para futuros ALC de la UE con terceros Estados o bloques comerciales. No obstante, quedan cuestiones abiertas, como el determinar cuándo se está «desvirtuando sustancialmente el objeto y la finalidad del Acuerdo de París»⁴³, que no parece que puedan resolverse hasta que se presente una diferencia relativa a la aplicación o interpretación de los términos de este capítulo.

⁴² EU - New Zealand Trade Agreement: Unlocking sustainable economic growth, 2022. <http://bitly.ws/BDJY>.

⁴³ Véase art. 26.16.2.a.II) de la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y Nueva Zelanda, *op. cit.*

V. CONCLUSIONES

La Comisión Europea puede ser elogiada, en esta ocasión, por haber sabido escuchar las críticas y por haber procedido a revisar su modelo de CCDS para hacer las disposiciones sobre comercio y sostenibilidad integradas en los ALC europeos más efectivas. Esta revisión ha supuesto un cambio de rumbo en la PCC de la UE y el inicio de una transformación de su naturaleza predominantemente promocional hacia la condicionalidad comercial para la protección de los derechos laborales fundamentales y del medio ambiente, aunque sin excluir por completo la inclusión de medidas promocionales.

Como hemos podido comprobar, el modelo de CCDS basado en sanciones comerciales, tal y como las denomina la Comisión Europea, previsto en la comunicación de junio de 2022 posee virtudes, pero también defectos. La existencia de la posibilidad de recurrir a compensaciones económicas o a la suspensión temporal de las obligaciones derivadas del ALC constituye un desincentivo suficientemente significativo como para que los Estados no contravengan los estándares laborales y medioambientales internacionalmente reconocidos. Sin embargo, con el modelo condicional, se corre el riesgo de que muchas violaciones de las normas laborales y medioambientales fundamentales queden impunes si los Estados optan por no denunciarlas para no perjudicar la marcha de las relaciones económicas con sus socios comerciales. Asimismo, si no se configuran de manera correcta, las sanciones comerciales pueden acabar perjudicando a la población que, de hecho, ya es víctima de abusos a sus derechos laborales fundamentales y de un medio ambiente deteriorado.

Por otro lado, que la Comisión Europea tenga la intención de implementar su nuevo modelo basado en sanciones comerciales en los ALC no quiere decir que se pueda llevar a cabo y operativizar en todos los acuerdos con sus socios comerciales. La UE negocia acuerdos con socios muy heterogéneos en términos de desarrollo económico. Los socios comerciales de la Unión tienen economías avanzadas, como Canadá, Nueva Zelanda y Australia, pero también tienen economías en vías de desarrollo o en vías de transición como Indonesia, Vietnam o la India. Con las economías más avanzadas, que ya cuentan en la práctica con altos niveles de protección nacional de los derechos laborales fundamentales y del medio ambiente, será más sencillo integrar CCDS que contengan la posibilidad de recurrir a sanciones comerciales en caso de incumplimiento. Sin embargo, con los países en vías de desarrollo o en vías de transición, aún muy dependientes de los bajos costes laborales y medioambientales para ganar competitividad en los mercados internacionales, las negociaciones para la integración de sanciones comerciales se tornarán mucho más complejas y puede que, en muchos casos, no lleguen a buen término.

Finalmente, queda por dilucidar si este nuevo enfoque de la PCC de la UE basado en la condicionalidad comercial va a acabar redundando en una mayor y mejor implementación de los CCDS y sus disposiciones y, en última instancia, en un mayor compromiso con las normas laborales fundamentales y con los principales convenios multilaterales sobre medio ambiente. Sin embargo, no podemos dar una respuesta definitiva, pues dependerá de que las partes en el acuerdo tengan verdadera voluntad de aplicar el CCDS correctamente y de perseguir los eventuales incumplimientos.

A pesar de que se hace camino al andar, lo que sí se puede confirmar en estos momentos es que el mero hecho de negociar y aceptar disposiciones en materia de comercio y desarrollo sostenible cuyo incumplimiento puede derivar en sanciones comerciales, como ha ocurrido con el ALC entre la UE y Nueva Zelanda, denota un fuerte compromiso con las normas laborales y medioambientales más elementales y la voluntad de seguir avanzando hacia un desarrollo económico sostenible. A la larga, si las economías menos avanzadas quieren seguir disfrutando del poder de acceso al mercado europeo para sus productos y servicios, algo a lo que ninguna está dispuesta a renunciar, acabarán aceptando las propuestas de la Comisión Europea y condicionando la obtención de preferencias comerciales al cumplimiento de los estándares laborales y medioambientales internacionalmente reconocidos por la comunidad internacional.

Bibliografía

- Barbé Izuel, E. (2020). El invierno que no llegó: el orden internacional en tiempos de pandemia. *Revista Española de Derecho Internacional*, 72 (2), 15-31.
- Barbu, M. et al. (2017). *Response to the non-paper of the European Commission on Trade and Sustainable Development chapters in European Union Free Trade Agreements*. London: Universidad Queen Mary. Disponible en: <http://bitly.ws/BDLE>.
- Bartels, L. (2008). *The application of human rights conditionality in the European Union Bilateral Trade Agreements and other trade arrangements with third countries*. Brussels: European Parliament. Disponible en: <http://bitly.ws/BDLN>.
- Bartels, L. (2017). Human rights, labour rights and environmental standards in comprehensive agreement on economy and trade. En S. Griller et al. (eds.). *Mega-Regional Trade Agreements: Comprehensive Agreement on Economy and Trade, Transatlantic Trade and Investment Partnership and Trade in Services Agreement* (pp. 202-215). Oxford: Oxford University Press.
- Benson-Rea, M. (2022). New Zealand-European Union Trade: looking back, looking forward. *New Zealand Journal of Research on Europe*, 16 (1), 15-27.
- Blanc Altemir, A. (2020). Introducción: La Unión Europea, adalid del libre comercio ante el neoproteccionismo de la era Trump. En A. Blanc Altemir (dir.). *La*

- Unión Europea, promotora del libre comercio: análisis e impacto de los principales acuerdos comerciales* (pp. 23-48). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- Blanc Altemir, A. (2023). Las relaciones comerciales de la Unión Europea en tiempos de postpandemia y de la agresión rusa a Ucrania. En A. Blanc Altemir (dir.). *Las relaciones comerciales de la Unión Europea con el resto del mundo. Un análisis desde la postpandemia y la agresión rusa a Ucrania* (pp. 27-52). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- Escardíbul Ferrá, B. (2023). Las relaciones bilaterales de la Unión Europea con Australia y Nueva Zelanda. En A. Blanc Altemir (dir.). *Las relaciones comerciales de la Unión Europea con el resto del mundo. Un análisis desde la postpandemia y la agresión rusa a Ucrania* (pp. 539-556). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- Esplugues Mota, C. (2022). El complejo y poliédrico fin de la edad de la inocencia de la Unión Europea. El Primer informe anual sobre el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea como ejemplo. *Bitácora Millennium DIPr: Derecho Internacional Privado*, 15, 1-25. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.4012042>.
- Fajardo del Castillo, T. (2021). *La diplomacia del clima de la Unión Europea: la acción exterior sobre cambio climático y el pacto verde mundial*. Madrid: Reus.
- Fernández Egea, R. M. (2018). Los nuevos objetivos y compromisos climáticos del Acuerdo de París. En S. Borràs Pentinat y P. Villavicencio Calzadilla (eds.). *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿Un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras* (pp. 99-124). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- Fernández Pons, X. (2005). La responsabilidad internacional en el sistema de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio. En G. Faramiñan (coord.). *Globalización y comercio internacional: actas de las XX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales* (pp. 109-121). Madrid: BOE.
- Fernández Pons, X. (2020). La reforma de una Organización Mundial del Comercio en crisis: ¿Misión imposible? En P. García-Durán Huet y E. Serrano Robles (coords.). *Geopolítica y comercio en tiempos de cambio: una mirada desde Barcelona* (pp. 89-96). Barcelona: CIDOB.
- Harrison, J., Barbu, M., Campling, L., Ebert, F. C., Martens, D., Marx, A., Orbie, J., Richardson, B. y Smith, A. (2019). Labour standards provisions in European Union free trade agreements: reflections on the European Commission's reform agenda. *World Trade Review*, 18 (4), 635-657. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1474745618000204>.
- Hinojosa Martínez, L. M. y Fajardo del Castillo, T. (2022). Los nuevos problemas del comercio internacional. En J. Roldán Barbero y L. M. Hinojosa Martínez (coords.). *Derecho Internacional Económico* (pp. 205-235). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Martínez Pérez, E. J. (2018). La estructura institucional del Acuerdo de París. En S. Borràs Pentinat y P. Villavicencio Calzadilla (eds.). *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿Un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis*

- jurídico y perspectivas futuras* (pp. 259-274). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- Martínez Pérez, E. J. (2023). Hacia una nueva etapa de las relaciones comerciales entre las mayores democracias mundiales: la Unión Europea y la India. En A. Blanc Altemir (dir.). *Las relaciones comerciales de la Unión Europea con el resto del mundo. Un análisis desde la postpandemia y la agresión rusa a Ucrania* (pp. 437-455). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- Martínez San Millán, C. (2020a). 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*, 75, 72-85.
- (2020b). La crisis de la COVID-19 y la Organización Mundial del Comercio: ¿Una oportunidad? *Boletín Económico de Información Comercial Española*, 3125, 43-53. Disponible en: <https://doi.org/10.32796/bice.2020.3125.7057>.
- (2022). Trabajo decente y crecimiento económico: la necesaria reforma institucional de la Organización Mundial del Comercio para su adaptación a la Agenda 2030. *Con-Texto*, 57, 17-41. Disponible en: <https://doi.org/10.18601/01236458.n57.03>.
- Muñoz Rodríguez, M. C. (2010). *Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea*. Barcelona: Reus.
- Novitz, T. (2021). Enforceable social clauses in trade agreements with bite? Implications of the European Union-South Korea panel of experts report of 20 January 2021. *European Trade Union Institute Policy Brief*, 6, 1-8. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3856982>.
- Remiro Brotóns, A. (2007). *Derecho internacional*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Richardson, B., Harrison, J. y Campling, L. (2017). *Labour rights in export processing zones with a focus on generalized system of preferences plus beneficiary countries*. Brussels: European Parliament. Disponible en: <http://bitly.ws/BDMi>.
- Rodrigo Hernández, A. J. (2018). El Acuerdo de París sobre el cambio climático: un nuevo tipo de tratado de protección de intereses generales. En S. Borràs Pentinat y P. Villavicencio Calzadilla (eds.). *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras* (pp. 69-98). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- Salinas Alcega, S. (2007). Hacia una globalización sostenible: la condicionalidad social en el comercio internacional. En A. Embrid Irujo (dir.). *Comercio Internacional y Derechos Humanos* (pp. 31-68). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- Segura Serrano, A. (2022). Los acuerdos comerciales regionales. En J. Roldán Barbero y L. M. Hinojosa Martínez (coords.). *Derecho Internacional Económico* (pp. 237-257). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Suciu Gavriiloaie, D. C. (2019). El Acuerdo entre la Unión Europea y Japón relativo a una asociación económica: una gran apuesta por el libre comercio. *Revista General de Derecho Europeo*, 48, 98-131.
- Suciu Gavriiloaie, D. C. (2023). El bilateralismo en las relaciones comerciales de la Unión Europea: un análisis de los acuerdos de nueva generación. *Revista de*

- Derecho Comunitario Europeo*, 74, 227-269. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.74.07>.
- Vallier, C. (2022). The European Union proposed reforms to trade and sustainable development chapters: a big change, or more of the same? *Trade 4 Sustainable Development* [blog], 24-10-2022. Disponible en: <http://bitly.ws/BDMY>.
- Van Den Putte, L. y Orbie, J. (2015). European Union bilateral trade agreements and the surprising rise of labour provisions. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 31 (3), 263-283. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/IJCL2015015>.
- Witt, M. A. (2019). De-globalization: theories, predictions, and opportunities for international business research. *Journal of International Business Studies*, 50 (7), 1053-1077. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/s41267-019-00219-7>.