

LA OFERTA COMERCIAL PREFERENCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA A LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO: MODALIDADES E INTERACCIONES

CARMEN LÓPEZ-JURADO*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II.- LAS PREFERENCIAS AUTÓNOMAS: EL SISTEMA DE PREFERENCIAS GENERALIZADAS (SPG) DE LA UNIÓN EUROPEA.
 1. ANTECEDENTES.
 2. EVOLUCIÓN Y REGULACIÓN ACTUAL.
 - A) *Evolución del SPG comunitario.*
 - B) *Regulación actual: un régimen diferenciado de ventajas arancelarias a los países en vías de desarrollo.*
 - a) Régimen general.
 - b) Régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza.
 - c) Régimen especial destinado a los países menos avanzados.
 3. LA RETIRADA DE LAS PREFERENCIAS.
- III. LAS PREFERENCIAS CONVENCIONALES.
 1. EL RÉGIMEN PREFERENCIAL DE LA UE CON LOS PAÍSES DE ÁFRICA, CARIBE Y PACÍFICO: DEL CONVENIO DE LOMÉ AL CONVENIO DE COTONÚ Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA.
 2. ACUERDOS COMERCIALES PREFERENCIALES CON OTROS PAÍSES EN DESARROLLO.
 3. LA RETIRADA DE LAS PREFERENCIAS.
- IV. CONCLUSIONES.

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada, España. Este trabajo se inscribe en el marco del Proyecto de investigación titulado: «Articulación de la acción exterior de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa», financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, Código DER2010-21083, IP: Prof. Dr. Manuel López Escudero, Universidad de Granada.

I. INTRODUCCIÓN

La noción de preferencia comercial es, por definición, extraña a un sistema jurídico como el de la Organización Mundial del Comercio (OMC) regido por el principio de la no discriminación. Este principio, regulado mediante la llamada cláusula de la nación más favorecida (N+F) del art. I del GATT de 1994, implica que cualquier ventaja que un miembro de la OMC otorgue a un tercero debe hacerla extensible al resto de las Partes Contratantes. Ello conlleva que la concesión de las preferencias comerciales, que no son otra cosa que ventajas arancelarias, sólo pueda ser admisible en el marco de la OMC en tanto que excepción. No obstante, en la práctica, la excepción parece haberse convertido en la regla; algunos miembros de esta importante organización, entre los que figura la Unión Europea (UE), conceden habitualmente las preferencias arancelarias, creando así regímenes comerciales específicos que necesitan de su validación por parte de la OMC.

Las preferencias otorgadas por los países desarrollados pueden revestir diferentes modalidades diferenciándose, de este modo, las preferencias autónomas de las convencionales. Las primeras —preferencias autónomas— se conceden unilateralmente por parte de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo (PVD) mediante los denominados sistemas de preferencias generalizadas (SPG). Su objetivo prioritario es contribuir al desarrollo económico de éstos últimos. Esta modalidad de preferencias se implementa mediante normas internas y no tiene carácter recíproco, lo que implica que los PVD que reciben las ventajas arancelarias no tienen que otorgarlas a su vez a los países desarrollados. En el ámbito de la OMC esta clase de preferencias está admitida en tanto que excepción a la cláusula N+F encontrando su base jurídica en el art. 2 a) de la denominada Cláusula de Habilitación¹.

El segundo tipo de preferencias —preferencias convencionales— se establecen mediante tratados internacionales que crean acuerdos de liberalización comercial, calificados de modo impropio por la OMC como acuerdos

¹ En este trabajo se utilizará la distinción clásica entre preferencias autónomas y preferencias convencionales si bien, como acabo de señalar, el SPG encuentra su base jurídica última en el derecho de la OMC, por lo que, sin duda, tiene también un cierto componente convencional (véase, en este sentido, LIÑÁN NOGUERAS, D. J., «La acción exterior de la Unión: Las relaciones exteriores (I)», en: MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, sexta ed., Madrid, 2010, en p. 546).

comerciales regionales². Se diferencia de la modalidad anterior no sólo por el tipo de instrumento normativo elegido para concederlas sino, además, en que las preferencias tienen un carácter recíproco, lo cual supone que la relación entre las partes que concluyen tales tratados no conlleva necesariamente una diferencia de nivel económico y que las preferencias no tienen, como en el caso anterior, como fin prioritario el desarrollo económico del PVD sino que se inscriben en el objetivo global de la liberalización de los mercados. En este caso, el marco jurídico de referencia en la OMC se encuentra en las excepciones a la cláusula N+F de los arts. XXIV del GATT de 1994 y V del GATS, que establecen las condiciones para que las zonas de libre cambio y las uniones aduaneras creadas entre sus miembros sean conformes con el derecho OMC³. El término «spaghetti bowl», acuñado por Jagdish Bhagwati, expresa de una forma gráfica la complejidad de un sistema comercial internacional en el que proliferan ambos tipos de acuerdos comerciales. Por último, un miembro de la OMC también podría conceder preferencias sin atenerse a lo establecido en la Cláusula de habilitación, en el art. XXIV del GATT de 1994 o el V del GATS si obtiene una autorización específica de las partes contratantes de la OMC (exención o *waiver* del art. XXV del GATT de 1994)⁴.

La UE ha sido pionera en la concesión de preferencias arancelarias. También ha sido el primer miembro de la OMC cuyos sistemas de preferencias (tanto autónomas como convencionales) han debido ser modificados en profundidad tras las condenas recibidas por parte de los órganos de solución de controversias de la OMC en dos asuntos de trascendencia (plátanos⁵ y prefe-

² Ya que no todos los acuerdos preferenciales tienen carácter regional.

³ Los PVD también pueden establecer acuerdos de integración regional entre sí con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles sobre la base del art. 2 c) de la Cláusula de Habilitación.

⁴ Así, actualmente la UE ha solicitado una exención en relación con las preferencias arancelarias que prevé aplicar a algunas exportaciones paquistaníes con el objeto de mejorar su situación económica tras las inundaciones de agosto de 2010. Tales preferencias conllevan concretamente una franquicia arancelaria en relación con las exportaciones de textiles, calzado, cuero y el establecimiento de un contingente para el etanol. Este tipo de preferencias son muy problemáticas y suelen enfrentarse a una abierta oposición de los países directamente competidores, como ocurre, en este caso, con India, Bangladesh, Vietnam y Perú. En la actualidad, la concesión de la *waiver* está pendiente ante el Consejo general de la OMC (*Agence Europe*, 7.2.2011, p. 16).

⁵ Comunidades Europeas – Régimen para la importación, venta y distribución de bananos (Bananos III), Informe del Órgano de Apelación de 9 de septiembre de 1997 (WT/DS27/AB/R).

rencias⁶). Concretamente, el asunto de las preferencias trajo consigo la modificación del SPG comunitario. Por su parte, el largo contencioso de los plátanos exigió que la UE modificara su política preferencial convencional en relación con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), todos ellos PVD con los que la UE mantenía una relación privilegiada derivada de su pasado colonial.

Pero no es sólo la complejidad apuntada o el hecho de que la UE haya tenido que reformular en tiempos recientes toda su política preferencial lo que hace que esta temática sea interesante. La cuestión de las preferencias ha atraído también la atención de la doctrina especializada por haberse convertido en un ámbito proclive a la incorporación de las denominadas *cuestiones relacionadas con el comercio*. Se inscriben aquí temáticas aún no reguladas por el derecho de la OMC, como pueden ser los estándares laborales o medioambientales, que aparecen en la normativa preferencial tanto autónoma como convencional de la UE. En la práctica supone el que la UE (también Estados Unidos) esté condicionando la concesión de las preferencias comerciales al cumplimiento, por parte de terceros, de este tipo de normativas, lo que revela que las preferencias están siendo utilizadas como una vía alternativa a la OMC con el objetivo de ampliar progresivamente la cobertura geográfica de estas normas. En relación con esta cuestión cabe preguntarse si, al actuar de este modo, la UE está ejerciendo un liderazgo responsable o si, por el contrario, simplemente está tratando de exportar su propio modelo productivo con un objetivo proteccionista, como ha sido denunciado por algunos PVD⁷.

Por último, el tema de las preferencias es novedoso por enmarcarse en un ámbito, el de la acción exterior de la UE, que ha sido recientemente reformulado por el Tratado de Lisboa. En efecto, el artículo 21.1 del TUE prevé la aplicación de los valores de la UE a la vertiente exterior exigiendo que su acción en la escena internacional se base en los principios de democracia, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos (entre los que figuran los derechos laborales esenciales). El párrafo 2 de este

⁶ Comunidades Europeas – Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo, WT/DS246, Informe del Grupo Especial, de 1 de diciembre de 2003 (WT/DS246/R) y del Órgano de Apelación, de 7 de abril de 2004 (WT/DS246/AB/R).

⁷ Los PVD han llegado a calificar a los Acuerdos de Asociación Económica que incluyen este tipo de disposiciones como «camisas de fuerza» (LEBULLINGER, J., PERRIN, S., «Les accords de partenariat économique – Un nouveau modèle pour les relations commerciales avec les ACP», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 2008, n.º 522, pp. 605-617, en p. 606).

mismo artículo incentiva la aplicación de tales principios en los acuerdos que la UE concluya con terceros países y con organizaciones internacionales, a la vez que propicia soluciones multilaterales a los problemas comunes. El artículo 21. 2. d) añade que la UE apoyará en los PVD un desarrollo sostenible multidimensional, con el objetivo de erradicar la pobreza, filosofía que reproduce, en lo que atañe a la política de cooperación al desarrollo, el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). Desde mi punto de vista, y como se comprobará a lo largo de este trabajo, el Tratado de Lisboa viene a codificar la práctica previa de las instituciones comunitarias en el ámbito de las preferencias, tanto en lo que se refiere a las preferencias autónomas (en particular, con la inclusión de un régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza) como a las convencionales (la cooperación encaminada a desarrollo sostenible se incluye como elemento esencial del régimen asociativo con los países ACP en el artículo 9 del Convenio de Cotonú).

Este trabajo analizará las diferentes modalidades de preferencias arancelarias otorgadas por la UE a los países en vías de desarrollo y sus interacciones⁸. En ambos casos, se estudiarán los mecanismos utilizados por la Unión para incorporar en su normativa preferencial las cuestiones vinculadas al comercio, en un análisis en que se hará referencia a la legislación de los Estados Unidos. Nos preguntaremos hasta qué punto es legítimo incorporar este tipo de cuestiones en la agenda preferencial de la UE. Por último, se investigarán las contradicciones en el sistema de preferencias convencionales de la UE.

II. LAS PREFERENCIAS AUTÓNOMAS: EL SISTEMA DE PREFERENCIAS GENERALIZADAS (SPG) DE LA UNIÓN EUROPEA

1. ANTECEDENTES

Resulta sorprendente comprobar que la aparición de un instrumento comercial cuyo objetivo fundamental es ayudar a las economías de los PVD haya sido, en cierto modo, fruto de un enfrentamiento entre éstos⁹. El ori-

⁸ Quedan fuera de este trabajo, los acuerdos preferenciales celebrados con países desarrollados.

⁹ BREDA DOS SANTOS, N., FARIAS, R., CUNHA, R., «Generalized System of Preferences in General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization: History and Current Issues», *Journal of World Trade*, 2005, vol. 39 (4), pp. 637-670, en p. 664.

gen de esa rivalidad entre los países en desarrollo se encuentra en las preferencias comerciales que la Comunidad Europea (CE) otorgaba, a través del Convenio de Yaundé (1964-1968), al grupo de países de África, Caribe y Pacífico (ACP), una subcategoría de PVD que habían sido en el pasado colonias europeas¹⁰. Los PVD que no eran países ACP, y que, por lo tanto, no se beneficiaban de este trato arancelario de favor por parte de la CE, se consideraron discriminados y exigieron que se les concediesen las preferencias comerciales. Concretamente, fueron los países latinoamericanos, liderados por Brasil, Argentina y Chile, quienes diseñaron la estrategia para hacer frente a lo que calificaron como «preferencias selectivas» o «preferencias coloniales»¹¹ de la CE, por considerarlas contrarias a sus intereses comerciales. También fueron ellos los que apoyaron la propuesta que lideró el entonces Secretario General de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Sr. Prebish, de nacionalidad argentina, para crear un nuevo mecanismo que permitiera a los países desarrollados dar un trato arancelario preferencial de forma unilateral a cualquier PVD sin recibir contraprestación por ello¹². Esta propuesta fraguó en la resolución 21 (II), fruto de la Conferencia de la UNCTAD II celebrada en 1968 en Nueva Delhi¹³, que contempló por primera vez las

¹⁰ Con anterioridad se concluyeron acuerdos entre la CE y los Países y Territorios de Ultramar (PTUM) así como una asociación entre la CE y diez Estados africanos y Malgache (EAMA).

¹¹ También llamadas «preferencias imperiales» (SHAFFER, G., APEA, Y., «Institutional Choice in the Generalized System of Preferences: Who Decides the Conditions for Trade Preferences? The Law and Politics of Rights», *Journal of World Trade*, 2005, vol. 39 (6), pp. 977-1008, en p. 992).

¹² Bhattacharya subraya el liderazgo ejercido por el Sr. Prebish, que consiguió «internacionalizar» lo que había sido hasta entonces una posición latinoamericana. Al hacerlo, también rebatió las propuestas de algunos dirigentes latinoamericanos que pretendían establecer un sistema de «preferencias verticales» (esto es, preferencias otorgadas por los Estados Unidos a los países latinoamericanos damnificados por los Acuerdos de la CE con los países ACP), tachando la dinámica subyacente como una «nueva forma de colonialismo» (BHATTACHARYA, A. K., «The influence of the international secretariat: UNCTAD and generalized tariffs preferences», *International Organization*, 1976, vol. 30 (1), pp. 75-90, en p. 81-82). Para Gardner, la excesiva importancia dada por Prebish a la cuestión de las preferencias distrajo la atención de los PVD acerca de otras cuestiones comerciales que habrían podido tener un mayor impacto en su capacidad exportadora, tales como el desmantelamiento por los países desarrollados de los obstáculos no arancelarios (GARDNER, R. N., «The United Nations Conference on Trade and Development», *International Organization*, 1968, pp. 99-130, en p. 110).

¹³ También se creó una Comisión Especial de preferencias que adoptó en 1970 un documento conocido como *Conclusiones convenidas* en el que se reconoció que el trato aran-

preferencias arancelarias unilaterales del tipo SPG¹⁴. El contenido esencial de esta modalidad de preferencias viene constituido por la suspensión de los derechos de aduana que figuran en el arancel exterior concedido por los países desarrollados sobre una base autónoma y sin exigencia de reciprocidad, con el fin de incrementar la capacidad económica de los PVD. En la resolución 21 (II) de la UNCTAD se establecieron como principios reguladores del SPG los de: a) generalización (preferencias otorgadas al conjunto de PVD), b) no reciprocidad (sin contrapartidas arancelarias), y c) no discriminación (se conceden las mismas preferencias a todos los beneficiarios del SPG)¹⁵.

No obstante, la aplicación del SPG en el marco del GATT de 1947 requería una autorización específica de las Partes Contratantes, ya que tales preferencias suponen un trato de favor a los PVD, por lo que, por definición, están en abierta contradicción con el principio de no discriminación de la Cláusula de la nación más favorecida (artículo I del GATT de 1947). Con este objetivo se adoptó, el 25 de junio de 1971, la Decisión de las

celario preferencial para los PVD era fundamental para que éstos pudieran: a) aumentar sus ingresos de exportación, b) promover su industrialización; y c) acelerar su ritmo de crecimiento económico.

¹⁴ Al hacer suyo este gesto de solidaridad entre PVD, la UNCTAD también favoreció su configuración como bloque, dando lugar a la creación del grupo de los 77, que desarrolló una importante estrategia reivindicativa en el seno de diferentes organizaciones internacionales. El término «Tercer mundo» es anterior, siendo acuñado en 1952 por Alfred Sauvy para designar, en la era de la bipolaridad, a un conjunto de países caracterizados por su mala situación económica. La conciencia de bloque y la formulación de las primeras reivindicaciones se produce en la Conferencia de Bandung de 1955, que dio lugar al «Movimiento de los países no alineados». El incremento en su número de miembros como consecuencia de la descolonización acabará configurando finalmente el grupo de los 77, teniendo la UNCTAD I de 1964 un papel seminal. A partir de aquél momento, el G77 se mostró especialmente activo en la Asamblea de Naciones Unidas, promoviendo y adoptando un conjunto de importantes resoluciones por las que estos países exigían un nuevo orden económico internacional. A raíz de la Conferencia de Argel de la UNCTAD de 1967 se acuña el término «países menos avanzados» («*the least developed*» among the developing countries») dando lugar a la primera fragmentación del G77. Hoy día, y pese a haber superado la cifra de 130 Estados, se sigue utilizando el término G77 para referirse genéricamente a los PVD (GELDART, C., LYON, P., «The Group of 77: A Perspective Review», *International Affairs*, núm. 1 (Winter), 1980, pp. 79-101; PEREIRA, J. C., *Diccionario de relaciones internacionales y política exterior*, Ariel, Madrid, 2008, en pp. 443-444 y 935-937).

¹⁵ Tales principios siguen inspirando los SPG otorgados en el marco de la OMC. En efecto, como veremos más adelante, la Decisión de las Partes Contratantes de 25 de junio de 1971 remite a las Conclusiones convenidas y la Cláusula de Habilitación lo hace a la Decisión de 1971.

Partes Contratantes del GATT relativa al establecimiento de un «sistema generalizado de preferencias sin reciprocidad ni discriminación que redunde en beneficio de los países en desarrollo». Dicha decisión fue adoptada a título de derogación (*waiver*) del artículo XXV del GATT de 1947, permitiendo la concesión de las preferencias durante un período de diez años¹⁶. Las discusiones que condujeron a esta decisión evidencian el clima de expectación que se vivió en aquel momento, que llegó a ser descrito como un acontecimiento histórico. Se trataba, en definitiva, de establecer un nuevo equilibrio en las contraprestaciones comerciales con el objetivo de tener en cuenta a los numerosos PVD que se habían incorporado al GATT durante el decenio 1960, y de complementar así la Parte IV del GATT de 1947, que reguló por primera vez la temática del «comercio y desarrollo».

En la ronda de Tokio del GATT de 1979 se dio un paso más al adoptar la denominada Cláusula de Habilitación (*Enabling Clause*)¹⁷. Esta cláusula permitió que las Partes Contratantes pudiesen otorgar las preferencias de modo continuado, esto es, sin necesidad de solicitar exenciones temporales. La Cláusula de Habilitación institucionalizó, de este modo, las preferencias del tipo SPG proporcionando, desde entonces, una base jurídica específica (distinta de una exención) y permanente (ya que no necesita renovaciones periódicas) al establecimiento por los países desarrollados de las

¹⁶ *IBDD*, decimotavo suplemento, pp. 28 ss. A la consolidación del estatuto jurídico-internacional del SPG contribuyó también la Asamblea General de las Naciones Unidas —al adoptar la resolución 3281 (XXIX) que contiene la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados de 1974, cuyo artículo 18 reconoce que los países desarrollados deben aplicar, mejorar y ampliar el sistema de preferencias arancelarias generalizadas—, y los trabajos de codificación de la Comisión de Derecho internacional relativos a la Cláusula de la nación más favorecida, que contempla el SPG como una excepción a dicha cláusula.

¹⁷ «Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo», decisión de 28.11.1979, *IBDD*, vigésimo sexto suplemento, 1980, p. 221. En virtud del párrafo primero de la Cláusula: «No obstante las disposiciones del artículo primero del Acuerdo General, las partes contratantes podrán conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a las otras partes contratantes». En el párrafo segundo, epígrafe a) se indica que: «Las disposiciones del párrafo anterior se aplicarán al trato arancelario preferencial concedido por partes contratantes desarrolladas a productos originarios de países en desarrollo de conformidad con el Sistema Generalizado de Preferencias». En nota a pie de página se precisa: «Tal como lo define la Decisión de las Partes Contratantes de 25 de junio de 1971, relativa al establecimiento de un «sistema generalizado de preferencias sin reciprocidad ni discriminación que redunde en beneficio de los países en desarrollo».

preferencias comerciales¹⁸. Tras la creación de la OMC, sus miembros reafirmaron la importancia de esta cláusula incorporándola en el GATT de 1994¹⁹. Hoy día, esta cláusula sigue constituyendo la base jurídica que posibilita la concesión de esta modalidad de preferencias arancelarias.

2. EVOLUCIÓN Y REGULACIÓN ACTUAL

A) *Evolución del SPG comunitario*

La UE viene otorgando preferencias arancelarias del tipo SPG a los PVD desde 1971. Inicialmente los SPG comunitarios fueron adoptados anualmente y se limitaban a dejar en suspenso los derechos de aduana correspondientes a una serie de productos originarios de PVD, aunque fijaban contingentes arancelarios (repartidos entre los Estados miembros) en relación con determinados productos considerados sensibles, contingentes que, de ser superados, permitían reestablecer automáticamente el arancel aduanero común²⁰.

¹⁸ El principio de trato discriminatorio preferencial a los PVD fue, sin embargo, limitado por la propia Cláusula de Habilidadación al incluir, a petición de Estados Unidos, un apartado 7 (*Cláusula evolutiva*) que permite excluir del tratamiento diferenciado a los PVD en los que mejore la situación económica, en lo que se ha dado en llamar política de *graduación*. Concretamente, establece que: «Las concesiones y contribuciones que hagan y las obligaciones que asuman las partes contratantes desarrolladas y en desarrollo de conformidad con las disposiciones del Acuerdo General deberán promover los objetivos fundamentales del Acuerdo, en particular los señalados en el Preámbulo y en el artículo XXXVI. Las partes contratantes en desarrollo esperan que su capacidad de hacer contribuciones, o concesiones negociadas, o de adoptar otras medidas mutuamente convenidas de conformidad con las disposiciones y procedimientos del Acuerdo General, aumente con el desarrollo progresivo de su economía y el mejoramiento de su situación comercial y esperan en consecuencia participar más plenamente en el marco de derechos y obligaciones del Acuerdo General».

¹⁹ La Cláusula de Habilidadación se incluye entre las «demás decisiones de las Partes contratantes del GATT de 1947» a las que se refiere el párrafo 1 (b) (iv) del GATT de 1994. El art. XVI del Acuerdo por el que se establece la OMC también sirve de base jurídica para la incorporación de la Cláusula de Habilidadación al acervo de esta organización internacional, al indicar que: «la OMC se regirá por las decisiones, procedimientos y práctica consuetudinaria de las Partes contratantes del GATT de 1947 y los órganos establecidos en el marco del mismo».

²⁰ Todos los reglamentos comunitarios que regularon el SPG tuvieron como base jurídica el antiguo art. 133 TCE relativo a la política comercial común, si bien esta cuestión debió ser dilucidada por el TJCE ante las diferentes posiciones que mantuvieron inicialmente el Consejo y la Comisión al respecto. El problema que se planteó afectaba a elección de la

A partir de 1991 la CE comienza a aplicar una política de diferenciación entre los PVD, otorgando preferencias adicionales a los países latinoamericanos implicados en la lucha contra el tráfico de droga²¹. En 1994 los esquemas de preferencias comunitarios se volvieron más complejos²². Por una parte, los contingentes fueron sustituidos por un mecanismo de graduación que modulaba los márgenes arancelarios preferentes atendiendo a la sensibilidad de los productos (esto es a su nivel de competencia con productos comunitarios similares) y a su procedencia²³, lo que permitió conceder preferencias adicionales a los países menos avanzados (PMA). Por otra parte, se contempló la posibilidad de que futuros SPG incluyesen regímenes especiales de estímulo a la protección de determinados estándares laborales o medioambientales, cosa que se hizo realidad en 1998 con la

base jurídica correcta para la adopción de dos Reglamentos comunitarios por los que se aplicaron las preferencias arancelarias generalizadas para el año 1986 encontrándose, en el trasfondo, un problema de delimitación de competencias entre el Consejo y la Comisión. En efecto, la Comisión hizo una propuesta de SPG sobre la base del artículo 133 TCE (actual 207 TFUE), base jurídica habilitante en materia de política comercial común, que exige la mayoría cualificada en el Consejo. El Consejo, apartándose de dicha propuesta, adoptó el Reglamento comunitario basándose en los arts. 133 TCE (actual art. 207) y 308 TCE (actual art. 352 TFUE), artículo este último que exige la unanimidad en el Consejo, con el argumento de que mediante este instrumento no sólo se persiguen objetivos de política comercial sino también de cooperación al desarrollo, por lo que desborda el marco jurídico previsto por el art. 207 TFUE. En sentencia de 26 de marzo de 1987, *Comisión contra Consejo* (asunto 45/86, *Rec.*, pp. 1493 ss.), el TJUE defendió la naturaleza estrictamente comercial del SPG señalando que la base jurídica adecuada para la adopción del Reglamento comunitario que establece un SPG es exclusivamente el art. 133 TCE (actual 207 TFUE), en el marco de la política comercial común. De este modo, quedó claro que, cuando la política de cooperación al desarrollo se realiza mediante instrumentos de la política comercial común, tiene prioridad el art. 133 TCE (actual art. 207 TFUE). Hoy día, el Reglamento (CE) n.º 732/2008 por el que se aplica el SPG sigue utilizando como base jurídica el art. 207 TFUE (antiguo art. 133 TCE) pese a que los objetivos perseguidos desbordan el marco estrictamente comercial y de la cooperación al desarrollo, para incorporar también otros como son el fomento del desarrollo sostenible y la gobernanza, objetivos que la UE debe compaginar con los objetivos de otras políticas transversales de la UE (política industrial, política agrícola, entre otras) con incidencia en el comercio (véase CEPILLO GALVÍN, M. A., *Política comercial europea y preferencias arancelarias*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 172 ss.).

²¹ Reglamento (CE) n.º 3835/90 (DO L 370/126, de 31.12.1990).

²² Reglamento (CE) n.º 3281/94 (DO L 348/1, de 31.12.1994) y Reglamento (CE) n.º 1256/96 (DO L 160/1, de 29.6.1996).

²³ Ello suponía que cuando un PVD había alcanzado un nivel de competitividad suficiente respecto a un determinado producto, éste quedaba excluido de las preferencias arancelarias.

adopción de los Reglamentos (CE) n.º 1154/98²⁴ y (CE) n.º 2820/98²⁵, del Consejo. Se trata éste de un momento clave en la medida en que marca el punto de partida a la inclusión de las cuestiones relacionadas con el comercio en la agenda preferencial de la UE.

Los regímenes especiales de estímulo de los derechos laborales y medioambientales se inscribían en una incipiente política de condicionalidad positiva (de carácter social y medioambiental) practicada por la CE en el ámbito comercial²⁶. Los PVD que deseaban las preferencias adicionales debían solicitarlo por escrito a la Comisión aportando la prueba de que aplicaban una legislación que incorporaba el contenido de una serie de convenios internacionales concluidos en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en la Organización Internacional de Maderas Tropicales (OIMT). La complejidad del régimen establecido, que ha sido calificado por la doctrina especializada como «poco respetuoso con la soberanía de los PVD»²⁷, explica que sólo dos países —Moldavia y Sri Lanka— se beneficiaran de las preferencias adicionales.

La incorporación de los regímenes especiales de estímulo en el SPG comunitario produjo una mutación en la naturaleza del mecanismo²⁸. El cambio en la finalidad de las preferencias no pasó desapercibido para los países en desarrollo que criticaron las nuevas condiciones establecidas por el SPG comunitario por entender que eran incompatibles con el objetivo del desarrollo perseguido por los esquemas preferenciales²⁹. Sin embargo, la CE defendió la legalidad de estos regímenes especiales de preferencias con el argumento de que se trataba de regímenes voluntarios.

En esta línea se inscribió el esquema de preferencias comunitario establecido mediante el Reglamento (CE) n.º 2501/2001, que llegó a regular

²⁴ DO L 160/1, de 4.6.1998.

²⁵ DO L 357/1, de 30.12.1998.

²⁶ LIÑÁN NOGUERAS, D. J., HINOJOSA MARTÍNEZ, L., «Human Rights Conditionality in the External Trade of the European Union: Legal and Legitimacy Problems», *The Columbia Journal of European Law*, vol. 7, n.º 3, 2001, pp. 307-336.

²⁷ Ello se debió a su complejidad burocrática y a la posibilidad de que la Comisión pudiese realizar controles en los países beneficiarios solicitantes (véase HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M., *Comercio justo y derechos sociales*, Tecnos, Madrid, 2002, en pp. 131 y 133).

²⁸ HUICI SANCHO, L., «What kind of «generalized» systems of preferences?», *European Journal of Law and Economics*, n.º 21, 2006, pp. 267-283, en p. 269.

²⁹ ONGUGLO, B. F., «Developing Countries and Unilateral Trade Preferences in the New International Trading System», en: M. RODRÍGUEZ MENDOZA, P. LOW, B. KOTSHWAR (eds.), *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*, Washington D. C., The Brookings Institution Press, 1999, capítulo 4.

hasta cinco regímenes arancelarios preferenciales diferentes, a saber: a) el régimen general; b) el régimen de estímulo a la protección de los derechos laborales; c) el régimen especial de estímulo para la protección del medio ambiente; d) el régimen especial a favor de los PMA; y e) el régimen especial de apoyo a la lucha contra la producción y el tráfico de droga³⁰.

Fue en este momento cuando India cuestionó la legalidad del SPG comunitario ante el sistema de solución de controversias de la OMC, en el denominado asunto de las preferencias³¹. Concretamente, India recurrió el «régimen droga» contenido en el Reglamento de 2001, que concedía una franquicia arancelaria a doce PVD que aplicaban estrategias de lucha contra la producción y tráfico de droga. India había quedado excluida en el listado de los PVD beneficiarios del régimen droga mientras que su directo competidor, Paquistán, era incluido en dicho listado por su colaboración en la lucha antiterrorista tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Ante la OMC, India alegó que el régimen droga discriminaba a los PVD, por lo que era incompatible con el artículo I, 1 del GATT de 1994, y que no estaba justificado de conformidad con la Cláusula de Habilitación ni con el artículo XX de 1994.

En primera instancia, el Grupo Especial de la OMC le dio la razón a India afirmando que la expresión «sin discriminación» de la nota 3 al párrafo 2 a) de la Cláusula de Habilitación exige que en el marco de los esquemas SPG se concedan preferencias arancelarias idénticas a todos los

³⁰ DO L 346/1, de 31.12.2001.

³¹ Comunidades Europeas - Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo, WT/DS246, Informe del Grupo Especial, de 1 de diciembre de 2003 (WT/DS246/R) y del Órgano de Apelación, de 7 de abril de 2004 (WT/DS246/AB/R). Véanse párrafos 106 y siguientes del informe del Órgano de Apelación. En relación con dicho asunto véase: CEBADA, A., «El sistema de preferencias generalizadas comunitario y la obligación de no discriminación en el marco de la OMC», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, n.º 14-15, 2005; LÓPEZ-JURADO, C., «El nuevo sistema de preferencias arancelarias generalizadas comunitario a la luz de los informes de la Organización Mundial del Comercio», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 21, 2005, pp., 447-484; «El nuevo sistema de preferencias arancelarias generalizadas. Comentario al Reglamento (CE) n.º 980/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas», *Revista General de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 9, 2005, 11 páginas; SHAFFER, G., APEA, Y., *loc. cit.*; QUENTEL, V., «Le schéma communautaire de préférences généralisées face aux règles de l'Organisation Mondiale du Commerce -l'affaire du régime spécial drogues», *Revue Belge de Droit International*, n.º 1/2, 2005, pp. 501-558; VALETTE, M. F., «La résurgence des dissonances Nord-Sud relatives à la clause d'habilitation», *Revue Belge de Droit International*, n.º 1/2, 2005, pp. 623-667.

PVD sin establecer diferencias. También señaló que la expresión «países en desarrollo» que aparece en el párrafo 2 a) de dicha cláusula significa «todos los países en desarrollo», lo cual impide que se aplique una política de diferenciación entre ellos³². Recurrido su informe por la CE, el Órgano de Apelación (OA) de la OMC rectificó estas apreciaciones admitiendo, por el contrario, la posibilidad de que los países desarrollados puedan establecer *diferentes modalidades de preferencias dentro de un mismo SPG* (atendiendo a las distintas «necesidades de desarrollo, financieras y comerciales» de los PVD según establece la Cláusula de Habilitación), pero *con la condición de que los criterios establecidos para otorgar estas preferencias no sean discriminatorios*³³. En el caso concreto, el SPG comunitario no logró superar dicho test puesto que el OA determinó que el régimen droga previsto en el SPG comunitario se otorgaba (a diferencia de los regímenes especiales de estímulo a la protección de los derechos laborales y del medio ambiente), a un listado cerrado de doce PVD beneficiarios y no establecía criterios objetivos o normas a los que un PVD se hubiese de ajustar para tener acceso a dichas preferencias³⁴.

El asunto de las preferencias puso de manifiesto que el carácter unilateral y voluntario de los SPG no exime a los países desarrollados del cumplimiento de los requisitos establecidos por la Cláusula de Habilitación, lo que demuestra que dicha cláusula no es una mera norma de *soft law* sino que es una norma obligatoria con la que puede confrontarse la legalidad de los distintos SPG. La naturaleza jurídica concreta de la Cláusula de Habilitación es la de una excepción a la Cláusula de la nación más favorecida del artículo I, 1 del GATT de 1994, si bien, como ha señalado el OA en el asunto mencionado, no se trata de una excepción típica o de una defensa típica de las que contempla el artículo XX del GATT de 1994 ya que, por una parte, establece requisitos que son más detallados que las excepciones del artículo XX y, por otra, porque atendiendo a su historia, ocupa una posición especial en los acuerdos abarcados³⁵. El OA también afirmó que caracterizar a la Cláusula de Habilitación como una excepción no disminuye la importancia de la Cláusula de Habilitación dentro del marco general de los acuerdos abarcados, ni desalienta a los países desarrollados cuando contemplan adoptar medidas a favor de países en desarrollo en

³² Informe del Grupo especial, párrafos 7.161, 7.174 y 7.176.

³³ Párrafo 173 del informe del Órgano de Apelación.

³⁴ *Ibid.*, párrafos 182 y siguientes.

³⁵ *Ibid.*, párrafos 106 y siguientes.

virtud de la Cláusula de Habilitación³⁶. Por último, el asunto de las preferencias también dejó claro que la expresión «sin discriminación» de la nota 3 de la Cláusula de Habilitación no impide que los países desarrollados practiquen una política de diferenciación entre PVD siempre que se dé la posibilidad de un trato arancelario idéntico a todos los beneficiarios del SPG que se encuentren en una situación similar³⁷.

La condena del régimen droga contenido en el Reglamento comunitario de 2001 exigió la reforma del SPG comunitario, que fue efectuada mediante el Reglamento comunitario (CE) n.º 980/2005³⁸. Los ejes de la reforma acometida por el Reglamento de 2005 fueron básicamente dos. En primer lugar, se simplificó el mecanismo al incluir tres regímenes de preferencias (en vez de las cinco que contenía el Reglamento de 2001), incorporando así como novedad un régimen unificado de preferencias arancelarias adicionales bajo la denominación de *régimen de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza* (conocido como SPG+). En segundo lugar, se estableció nuevo mecanismo de graduación de los productos que se benefician de las ventajas arancelarias³⁹. Este Reglamento entró en vigor el 1 de enero de 2006 y se aplicó hasta el 31 de diciembre de 2008⁴⁰. En una lí-

³⁶ *Ibid.*, párrafo 95. A efectos de prueba ante el sistema de solución de controversias de la OMC, el OA ha señalado que, dado que la Cláusula de Habilitación no excluye la aplicabilidad del art. I, párrafo 1 del GATT de 1994 (Cláusula de la nación más favorecida), la parte reclamante que impugna una medida contemplada en un SPG debe plantear («en medida suficiente») la consideración de la Cláusula de Habilitación al formular su reclamación, como estima que hizo en el caso mencionado la India, correspondiendo al demandado, en este caso las CE, la carga de probar la legalidad de la medida recurrida a la luz de la Cláusula de Habilitación (párrafo 125).

³⁷ En el asunto de las preferencias, el OA admitió la posibilidad de diferenciación entre PVD siempre que se den dos condiciones: a) la existencia de una necesidad de desarrollo, financiera o comercial establecida con arreglo a una pauta *objetiva*; y b) la existencia de un nexo suficiente entre el trato preferencial concedido y la probabilidad de paliar la necesidad concreta de que se trate (*ibid.*, párrafos 163 y 164).

³⁸ DO L 169/1, de 30 de junio de 2005.

³⁹ El mecanismo de graduación permite excluir de las preferencias a determinados productos procedentes de los PVD, con excepción de los PMA, cuando se han mostrado especialmente competitivos. En estos casos, la UE entiende que ya no necesitan el tratamiento arancelario de favor que les otorga el SPG. El criterio determinante para excluir a los productos importados de los PVD de las preferencias viene determinado por la cuota de mercado alcanzada los productos.

⁴⁰ La parte que regula el régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza, en la que se aborda, entre otras cuestiones la lucha contra la droga, entró en vigor anticipadamente el 1 de julio de 2005, con el objeto de que la Comunidad Europea se

nea continuista con la reglamentación anterior se adoptó el Reglamento (CE) n.º 732/2008, actualmente en vigor, que se aplicará hasta el 1 de enero de 2014⁴¹.

B) *Regulación actual: un régimen diferenciado de ventajas arancelarias a los países en vías de desarrollo*

El Reglamento (CE) n.º 732/2008 establece tres regímenes de preferencias, a saber: el régimen general, el régimen de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza (SPG+), y el régimen a favor de los países menos adelantados (PMA en adelante), conocido como «Iniciativa todo menos armas» (TMA).

a) *Régimen general*

El régimen general es un régimen preferencial residual que puede ser aplicable al conjunto de PVD. El reglamento comunitario identifica en un listado a los PVD que se beneficiarán de estas preferencias, estableciendo para ello condiciones de carácter económico⁴², como son que los PVD no sean considerados por el Banco mundial como países con ingresos elevados

adaptase, en los plazos establecidos, a las decisiones de sus órganos de solución de controversias de la OMC. De este modo, hubo un período que comprendió el segundo semestre de 2005 en donde se aplicaron cumulativamente el Reglamento de 2005 (en lo que concierne al «SPG+») y el Reglamento de 2001.

⁴¹ Reglamento (CE) n.º 732/2008 del Consejo, de 22.7.2008, por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el período del 1 de enero de 2009 al 31 de diciembre de 2011 y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 552/97 y n.º 1933/2006 del Consejo y los Reglamentos (CE) n.º 1100/2006 y n.º 964/2007, de la Comisión (DO L 211/1, de 6.8.2008). En principio estaba previsto que este reglamento estuviese en vigor hasta el 31 de diciembre de 2011. Sin embargo, la UE ha decidido prorrogar su aplicación hasta finales de 2013 con el objetivo de acometer una reforma en profundidad del SPG (véase Reglamento (UE) n.º 512/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11.5.2011, DO L 145/28).

⁴² Véase Anexo I del Reglamento. Según Verdirame, se pueden utilizar tres métodos para identificar a los PVD beneficiarios de un SPG: el primero es establecer una definición jurídica (método utilizado, por ejemplo, por el artículo XVIII del GATT de 1994); el segundo es el sistema de auto-designación (utilizado por el grupo de los 77 en el seno de la UNCTAD); el tercero es el establecimiento de un listado de países considerados PVD en relación con la aplicación de una norma concreta, que es, desde mi punto de vista, el que utiliza la UE (VERDIRAME, G., «The definition of Developing Countries Under GATT and other International Law», *German Yearbook of International Law*, vol. 39, 1996, pp. 164-197, en pp. 172 ss.).

durante tres años consecutivos y que tengan una economía muy poco diversificada⁴³. En este sentido, el SPG comunitario contrasta con el estadounidense que establece condiciones de elegibilidad de los beneficiarios de su SPG de carácter político⁴⁴.

No todos los productos procedentes de los PVD identificados como beneficiarios del régimen general disfrutaban del mismo nivel de preferencias. El Reglamento comunitario los divide, en su Anexo II, en dos grandes categorías: productos no sensibles y productos sensibles. Los productos clasificados como no sensibles disfrutaban en la UE de una exención arancelaria (arancel cero), mientras que, para los productos sensibles, se fija una reducción arancelaria de 3,5 puntos porcentuales, con excepción de los productos textiles y de la confección cuya reducción es de un 20 por ciento. En total son 6244 las líneas arancelarias a las que se aplica este régimen de preferencias. La cobertura nominal de las preferencias con respecto a los productos no sensibles es muy reducida siendo más mucho más amplia respecto de los productos sensibles si bien, como hemos indicado, a ellos se les aplica una reducción arancelaria y no la exención total de los derechos de aduana.

⁴³ Según el art. 3 del Reglamento, se entiende que una economía está poco diversificada cuando «el valor de las cinco secciones más significativas de las importaciones de ese país en la Comunidad en el marco del SPG representan menos de 75 % del total de las importaciones de ese país en la Comunidad en el marco del SPG».

⁴⁴ En efecto, las condiciones de elegibilidad establecidas por la *Trade Act* de 1974 estadounidense son más rigurosas que las fijadas en el reglamento comunitario al excluir como países beneficiarios del SPG a: a) los países comunistas (salvo que reciba tratamiento de la nación más favorecida o sea miembro de la OMC y del FMI); b) países que son miembros de la OPEP; c) países que perjudican el comercio estadounidense al otorgar preferencias a otros países desarrollados; d) países que han expropiado propiedades de ciudadanos estadounidenses sin compensación (Cuba); e) países que no han reconocido o aplicado decisiones arbitrales a favor de ciudadanos o empresas de los Estados Unidos; f) países que ayudan a grupos que han cometido actos de terrorismo internacional; g) países que no han adoptado medidas para reconocer derechos a los trabajadores; y h) países que permiten las peores formas de trabajo infantil. Estos criterios se han aplicado de una manera flexible al incluir en el SPG de 1980 como beneficiarios a Ecuador, Indonesia y Venezuela (países de la OPEP que no se habían adherido al embargo de los países árabes). Al término de la guerra fría también se incluyeron como beneficiarias del SPG las antiguas repúblicas soviéticas. Otras economías fueron excluidas del SPG («graduadas») al alcanzar un nivel suficiente de desarrollo económico, como los nuevos países industrializados asiáticos (Hong Kong (China), Corea del Sur, Singapur, Taiwán y Malasia). Véase: United Nations Conference on Trade and Development, *Handbook on the Scheme of the United States of America*, 2010, p. 7.

b) Régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza

El reglamento de 2008 modula las preferencias arancelarias atendiendo a objetivos no comerciales en el marco del denominado «régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza», conocido como SPG+, que está regulado en la sección 2 del Reglamento (artículos 2 a 10). Este régimen es sucesor de los regímenes especiales de estímulo a la protección de los derechos laborales, del medio ambiente y de la lucha contra la producción y el tráfico de droga que contenía el Reglamento (CE) n.º 2501/2001. Según Vadcar, el cambio de nombre obedeció al deseo de la UE de profundizar su acción bajo el prisma del desarrollo más que el del comercio⁴⁵.

El SPG+ ofrece a los PVD vulnerables⁴⁶ que voluntariamente lo soliciten, un acceso preferencial mejorado consistente en la suspensión de los derechos arancelarios (arancel cero) para los productos que aparecen enumerados en el anexo II del Reglamento. El disfrute de estas preferencias adicionales por los PVD se subordina a la condición de que los PVD ratifiquen y apliquen de manera efectiva veintisiete tratados internacionales (indicados en el anexo III del Reglamento) referentes a derechos humanos y de los trabajadores, al medio ambiente y contra la corrupción y la producción y el tráfico de drogas⁴⁷. Para ello esos países tienen la obligación de someterse a la supervisión y revisión periódica de su aplicación, esta-

⁴⁵ VADCAR, C., «Le traitement spécial et préférentiel. Plaidoyer contre les systèmes de préférences généralisées», *Journal de Droit International*, 2005, n.º 2, pp. 315-339, en p. 337. Según Reis, la noción desarrollo sostenible «vise un développement respectant simultanément l'efficacité économique, la protection de l'environnement et l'équité sociale» (REIS, P., «Commerce international, clause sociale et développement durable», en *Le Commerce International entre Bi- et multilatéralisme*, REMICHE, B., RUIZ-FABRI, H. (Coords.), Larcier, Bruxelles, 2010, pp. 307-325, en p. 307).

⁴⁶ Los requisitos para alcanzar la condición de PVD vulnerable se detallan en el art. 8.2 del Reglamento, y son: a) que el PVD no esté clasificado por el Banco Mundial como país con ingresos elevados durante tres años consecutivos y las cinco principales secciones de importaciones de ese país en la UE en el marco del SPG representen más del 75 % del valor total de las importaciones de ese país en la UE en el marco del SPG. Ello significa que solo pueden optar a este régimen países con renta baja o media y con una economía poco diversificada; y b) que las importaciones de ese país en la UE en el marco del SPG representen menos del 1 % del valor total de las importaciones en la UE en el marco del SPG.

⁴⁷ Cuadro 1. Convenios cuya ratificación exige el SPG+.

<p>A) Convenios de la ONU y de la OIT referentes a los derechos humanos y de los trabajadores.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 3. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial. 4. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 5. Convenio para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes. 6. Convención sobre los derechos del niño. 7. Convenio para la prevención y la sanción del delito de genocidio. 8. Convenio relativo a la edad mínima de admisión al empleo. 9. Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación. 10. Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso. 11. Convenio sobre el trabajo forzoso u obligatorio. 12. Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor. 13. Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. 14. Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación. 15. Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva. 16. Convención internacional sobre la represión y el castigo del crimen de apartheid.
<p>B) Convenios relativos al medio ambiente y los principios de gobernanza.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. 2. Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. 3. Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes. 4. Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres. 5. Convenio sobre la diversidad biológica. 6. Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología. 7. Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. 8. Convención única de las Naciones Unidas sobre estupefacientes. 9. Convención de las Naciones Unidas sobre sustancias psicotrópicas. 10. Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. 11. Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.

FUENTE: Artículo 7 del Reglamento (CE) n.º 732/2008.

bleciendo el reglamento comunitario un procedimiento de verificación de los estándares mencionados tanto a nivel internacional como comunitario⁴⁸.

La técnica jurídica utilizada por el SPG+ (regulación por remisión a una serie de Tratados Internacionales) tiene como objetivo dotar a la normativa comunitaria de una mayor legitimidad. Ello no ha evitado, sin embargo, las críticas de algunos PVD que consideran que la adecuación de sus políticas comerciales a lo que interpretan como «valores europeos» constituye una forma indirecta de injerencia en sus asuntos internos. Los PVD también han puesto de relieve que el mecanismo de condicionalidad positiva del SPG+ es, en realidad, un camuflaje que utilizan los países desarrollados para aplicar políticas comerciales proteccionistas. En este sentido, se señala que la UE está tratando de anular la ventaja comparativa de los PVD derivada, en particular, de su mano de obra barata⁴⁹, o de la inexistencia de una legislación medioambiental, lo que convertiría al SPG+ en una forma de proteccionismo enmascarado⁵⁰. En esta misma línea, también se ha cuestionado el coste económico y social del SPG+ puesto que, para un PVD, implementar tales estándares puede resultar más gravoso que las ganancias derivadas de las rebajas arancelarias, más aún teniendo en cuenta que la aplicación de tales estándares es considerada como un factor disuasorio de cara a la inversión extranjera⁵¹. La doctrina ha señalado, finalmente, que la proliferación de los regímenes preferenciales especiales sitúa a los PVD en una mala posición negociadora en las rondas comerciales de la OMC⁵².

⁴⁸ En efecto, los PVD deben presentar una solicitud formal a la Comisión en los plazos establecidos por el Reglamento comunitario proporcionándole información relativa a la ratificación de los convenios indicados. Tras el examen de la solicitud, y teniendo en cuenta la verificación efectuada por las organizaciones y agencias internacionales competentes sobre el grado de cumplimiento de tales convenios, la Comisión elabora el lista de beneficiarios del SPG+, decisión que es notificada a los solicitantes. En caso de denegación, la Comisión debe motivarla si el PVD así lo solicita.

⁴⁹ Sobre las diferentes claves en que puede ser analizada la normativa comunitaria en su dimensión social véase: HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M. - FAJARDO DEL CASTILLO, T., «Los nuevos problemas del comercio internacional y la ronda de Doha», en: *Derecho Internacional Económico*, HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M., ROLDÁN BARBERO, J. (Dirs.), Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 209-228, en p. 223.

⁵⁰ Se habla así de la existencia de un dumping social o medioambiental que trataría de anular unilateralmente la UE.

⁵¹ ZHOU, W., CUYVERS, L., «Linking International Trade and Labour Standards: The Effectiveness of Sanctions under the European Union's GSP», *Journal of World Trade*, vol. 45 (1), 2011, pp. 63-85, en p. 67.

⁵² SHAFFER, G., APEA, Y., *loc. cit.*, en p. 995.

Por su parte, la UE ha rechazado sistemáticamente las acusaciones de que esté imponiendo valores occidentales, y ha tratado de justificar su política preferencial en la emergente dimensión de los derechos humanos en el comercio internacional, así como en la relación entre comercio y desarrollo sostenible establecida en la agenda Doha de la OMC⁵³. La solución por la que opta el reglamento comunitario al incorporar tales estándares laborales, medioambientales y de fomento de la gobernanza sería así expresión de la filosofía que impregna toda la política preferencial de la UE, tanto la autónoma como la convencional (como veremos más adelante), y que pretende no sólo alcanzar la liberalización comercial sino condicionarla al cumplimiento de los estándares mencionados con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza, en línea con lo que establece el artículo 21.2, d) del TUE así como el artículo 208 TFUE⁵⁴. Este enfoque de la política comercial preferencial sería también coherente con los propios valores que tiene la UE y que vienen establecidos en el artículo 2 del TUE.

Personalmente considero que, al actuar así, la UE no está imponiendo una visión europea de las cosas pues, como hemos señalado, los objetivos que trata de alcanzar el SPG+ han sido establecidos en el ámbito internacional si bien por organizaciones internacionales que, por desgracia, no tienen los mecanismos sancionadores de los que dispone la OMC. No se trata, por lo tanto, de un caso de aplicación extraterritorial de la normativa europea ni de una injerencia en asuntos que pertenecen a la jurisdicción de otros Estados, entre otras cosas, porque asumir tales compromisos es algo voluntario. Es necesario recordar también que la UE ha mejorado, respecto a su regulación previa (me refiero al Reglamento de 2001), los sistemas de verificación de los estándares mencionados, al remitir a los órganos de control establecidos por dichos convenios y organizaciones internacionales⁵⁵.

⁵³ Véase, en este sentido, KENNER, J., «Labor Clauses in EU Preferential Trade Agreements – An Analysis of the Cotonou Partnership Agreement», en: BAGWELL, K. W., MAVROIDIS, P. C., *Preferential Trade Agreements. A Law and Economics Analysis*, Cambridge University Press, New York, 2011, pp. 180-209, en p. 190.

⁵⁴ En este sentido, Bracq señala que: «La Communauté européenne, organisation d'intégration, ne se contente pas de favoriser le libéralisme mais développe des dispositions qui tiennent compte d'aspects sociaux ou, en tout cas, extérieurs au commerce. Cette différence de philosophie explique des contentieux souvent difficiles à résoudre» (BRACQ, S., «ACP-Accord Cotonou», *Jurisclasseur Europe*, fasc. 2241, 2005, pp. 1-28, en p.7).

⁵⁵ En el SPG de 2001 se exigía a los PVD que asumiesen obligaciones que podían ser consideradas humillantes para ellos como permitir que la Comisión pudiese realizar controles en su territorio, lo que fue valorado de forma negativa por la doctrina (HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M., *Comercio justo y derechos sociales*, Tecnos, Madrid, 2002, en p. 133).

Por último, la inclusión de las cuestiones relacionadas con el comercio en este instrumento perteneciente a la política comercial autónoma ha sido la única opción posible para la UE en el momento actual, teniendo en cuenta el rechazo frontal al que se han enfrentado las diferentes propuestas para incluir la dimensión social, medioambiental o de la competencia en el marco convencional más amplio de la OMC⁵⁶. Aún faltando esta regulación en el ámbito de la OMC, no parece que el SPG+ sea incompatible con sus normas⁵⁷.

Lo anterior no implica que mi valoración del SPG+ comunitario sea totalmente positiva. Por el contrario, considero que hay varios aspectos discutibles, como son: el que la UE haya exigido la ratificación de un número tan elevado de convenios lo que, desde un punto de vista técnico, puede resultar muy gravoso para determinados PVD; la inclusión, en el listado de convenios que deben ser ratificados, del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, lo que obliga a los PVD a optar por una política agrícola y comercial que es considerada contraria a los Esta-

⁵⁶ HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M., FAJARDO, T., *loc. cit.*, en p. 225; SÁNCHEZ, V., «Condicionalidad social y aplicación de las normas internacionales del trabajo», en: *Nociones básicas sobre el régimen jurídico internacional del trabajo*, BONET PÉREZ, J. - OLESTI RAYO, A. (Dir.), Huygens Editorial, Barcelona, 2010, pp. 89-102, en p. 96.

⁵⁷ Aunque en el caso de las preferencias India cuestionó exclusivamente el régimen droga (por lo que quedó abierta la cuestión de si el resto de regímenes de incentivo practicados por la UE son conformes al derecho de la OMC), algunas apreciaciones efectuadas por el OA nos permiten deducir que el SPG+ es conforme al requisito de la no discriminación contenido en la Cláusula de Habilitación. En efecto, en este asunto el OA, al analizar el carácter no discriminatorio del régimen droga, admitió las políticas de diferenciación practicadas por la UE en el marco de su SPG siempre y cuando no se discrimine entre los PVD a la hora de acceder a las diferentes modalidades de preferencias (véase el párrafo 182). De este modo, el carácter objetivo de los requisitos establecidos en el actual SPG+ para acceder a las preferencias adicionales impediría considerar que sea discriminatorio. Más dudas se plantean en lo que atañe a la conformidad del SPG+ con el principio de la no reciprocidad de la Cláusula de Habilitación, ya que es evidente que el SPG+ exige condiciones a los PVD que deseen beneficiarse de este marco preferencial mejorado. Sin embargo, en este punto, la doctrina especializada afirma que el tipo de contrapartidas prohibidas por la Cláusula Habilitación son exclusivamente las de carácter arancelario, permitiendo el párrafo 5 de la Cláusula de Habilitación el establecimiento de otras formas reciprocidad (es decir, que no sea arancelaria) en la medida en que ello sea compatible con las «necesidades de desarrollo, financieras y comerciales» de los PVD (VALETTE, M.-F., «Le nouveau schéma européen de préférences tarifaires généralisées: sous le signe du développement durable et de la bonne gouvernance», *RMC*, n.º 506, 2007, pp. 163-171, en p. 168). En cualquier caso, se trata de cuestiones que han quedado pendientes de resolución en el sistema de solución de controversias de la OMC.

dos Unidos, con las consecuencias que ello les puede acarrear⁵⁸; hasta qué punto estos convenios, y no otros, son los que contribuyen a las «necesidades de desarrollo, financieras y comerciales» de los PVD tal y como exige la Cláusula de Habilitación⁵⁹; y la exigencia adicional de que los beneficiarios sean considerados como países vulnerables según los parámetros económicos marcados por el Reglamento comunitario, esto es, que la UE no promueva la celebración de tales convenios por parte de todos los PVD. Quizás la mayor crítica que se le puede hacer al SPG+ es su propia capacidad para alcanzar los elevados objetivos que se propone, como se pone de manifiesto al verificar el escaso número de países a los que se aplica⁶⁰.

c) Régimen especial destinado a los países menos avanzados

El Reglamento comunitario también practica la política de diferenciación entre PVD al incorporar un régimen preferencial más favorable destinado a los países menos avanzados (PMA)⁶¹. Se incluyen en esta categoría

⁵⁸ Según Turksen, «the Cartagena Protocol on Biosafety (CPB) is claimed to have no nexus to environmental protection. This Protocol stands in stark contrast to the perception on biological safety of the United States. The related debate concerning genetically modified organisms (GMO) is sometimes referred to as «cold war» between the proponents, such as USA, and the opponents, such as the EC. Therefore, the ratification and implementation of the Cartagena Protocol could have negative effects on the trade relations between certain would-be beneficiary of the EC's GSP+ on the one hand and the USA on the other. By being obliged to «choose sides», the countries in question are undermined in their autonomy to make strategic choices concerning their agricultural development. Whether this is acceptable in the sense of the Enabling Clause remains doubtful (TURKSEN, U., «The WTO Law and the EC's GSP+ Arrangement», JWT, 2009, vol. 43 (5), pp. 927-968, en p. 957).

⁵⁹ Por ejemplo, Bartels considera que un PVD podría alegar que los estándares medioambientales exigidos por el SPG+ son incompatibles con sus «necesidades de desarrollo, financieras y comerciales», por lo que, en este caso, el SPG+ violaría el requisito de la no reciprocidad establecido por la Cláusula de Habilitación (BARTELS, L., «The WTO Enabling Clause and Positive Conditionality in the European Community's GSP Program», *Journal of International Economic Law*, vol. 6 (2), 2003, pp. 507-532, en p. 515).

⁶⁰ En la actualidad, la Comisión ha seleccionado como beneficiarios a los cuatro países de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) y a Paraguay; cinco países de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua), y cuatro de Asia Central (Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Mongolia). Véase Reglamento (UE) n.º 1236/2009 de la Comisión, de 10 de diciembre de 2009, DO L 332/38, de 17.12.2009.

⁶¹ La adopción de esta iniciativa, que se remonta a 2001, trae causa de la previsión efectuada en el art. 37. 9 del Convenio de Cotonú entre la UE y los países ACP (véase CEPILLO GALVÍN, M. A., *op. cit.*, en p. 197-198). Se prevé que en la próxima reforma del

cuarenta y nueve países que han sido identificados como tales por la ONU⁶². A las importaciones en la UE de los productos procedentes de los PMA, con excepción de las armas, se les otorga una exención arancelaria, de ahí que este régimen sea conocido como iniciativa «todo menos las armas» (TMA, *Everything but Arms, EBA*). El régimen de plena liberalización de los intercambios contemplado por esta iniciativa se retrasó en relación con determinados productos agrícolas en los que estos países son más competitivos (plátanos, arroz, azúcar), para lo cual la UE estableció períodos transitorios en los que se aplicaron reducciones progresivas de los aran-

SPG comunitario, la UE profundice en esta política de diferenciación. En este sentido, ya se ha anunciado que la UE tiene la intención de incorporar un nuevo método de cálculo para identificar a los PVD beneficiarios, que excluirá de las preferencias del SPG a los países que no entren en la categoría de PVD elaborada por el Banco Mundial, y que integra a países con renta media como China, India, Indonesia, Marruecos, Nigeria, Paquistán o Ucrania. Los datos que maneja la Comisión revelan que, a partir de la entrada en vigor del nuevo SPG previsto para 2014, los beneficiarios del SPG se reducirán a la mitad respecto a los establecidos por el Reglamento (CE) n.º 732/2008 (*Agence Europe*, 10.5.2011, en p. 12).

⁶² La ONU acuñó el término PMA en 1971, para designar a un conjunto de países que, por sus características estructurales, presentan serias dificultades para incrementar su nivel de desarrollo económico. Para ser considerado PMA, el país debe cumplir una serie de requisitos que son revisados cada tres años por el Consejo Económico y Social de la ONU. Los criterios utilizados se refieren a su nivel de renta per cápita, el grado de debilidad de los recursos humanos y el grado de vulnerabilidad económica.

Cuadro 2. Países a los que se aplica la iniciativa «todo menos armas»

ÁFRICA			CARIBE	ASIA	OCEANÍA
- Angola	- Guinea	- Ruanda	- Haití	- Afganistán	- Islas
- Benín	- Bissau	- Santo Tomé y Príncipe		- Bangladesh	- Salomón
- Burkina Faso	- Guinea Ecuatorial	- Senegal		- Bhután	- Kiribati
- Burundi	- Lesoto	- Sierra Leona		- Camboya	- Samoa
- Cabo Verde	- Liberia	- Somalia		- Laos, Rep. Dem.	- Tuvalu
- Chad	- Madagascar	- Sudán		- Maldivas	- Vanuatu
- Comores	- Malawi	- Tanzania		- Nepal	
- Congo, Rep. Dem.	- Malí	- Togo		- Timor Oriental	
- Eritrea	- Mauritania	- Uganda		- Yemen	
- Etiopía	- Mozambique	- Yibuti			
- Gambia	- Níger	- Zambia			
- Guinea	- Rep. Centrafr.				

Myanmar ha sido eliminado de la lista por violación de determinados convenios laborales de la OIT, como se verá más adelante.

celes con el objeto de permitir la adaptación gradual de la industria comunitaria a la mayor competencia exterior⁶³.

La iniciativa TMA comunitaria ha permitido incrementar las exportaciones de estos países en la UE⁶⁴. No obstante, la Comisión ha subrayado el bajo índice de utilización de este mecanismo que parece responder al hecho de que muchos de los PMA pertenezcan a la categoría de países ACP, países con los cuales la UE concluyó en el pasado los Convenios de Lomé que contemplaron preferencias arancelarias similares a las de la iniciativa TMA⁶⁵. De este modo, si el tipo de exportaciones que efectuaba un PMA ACP ya quedaban exentas de arancel en virtud del Convenio de Lomé, este país no tenía incentivos para cambiar de régimen preferencial⁶⁶. Además, la posibilidad prevista en el SPG de que se apliquen medidas de salvaguardia en caso de perturbaciones graves de los mercados comunitarios⁶⁷ (que implican la posible retirada temporal de las preferencias a las exportaciones PMA), también desincentivó el que estos países solicitasen la aplicación de la iniciativa TMA. Todo ello explica que la duplicidad de los regímenes preferenciales para esta subcategoría de PVD (TMA ACP) se haya saldado hasta la fecha con una menor tasa de utilización del régimen TMA, aunque en la situación post-Lomé es previsible que se produzcan cambios, especialmente en caso de que los PMA ACP no lleguen a participar en los Acuerdos de Asociación Económica o acuerdos de etapa con la UE promo-

⁶³ Se trata del plátano, el arroz y el azúcar, en relación con los cuales se estableció un período de transición que finalizó el año 2006 para el plátano, y el año 2009 para el arroz y el azúcar. Previamente se efectuó una reforma de la OCM del arroz que contempló una disminución del precio de intervención en relación con determinadas variedades de arroz, a la vez que introdujo un sistema de ayudas comunitarias para su cultivo (CASANOVA DOMÈNECH, M. E., MILLET SOLER, GARCÍA DURÁN HUET, P., «El régimen europeo del arroz y el acuerdo «todo menos armas»: el caso de los PMA asiáticos», *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 29 2009, pp. 49-74, en p. 59).

⁶⁴ Concretamente en relación con el arroz, las importaciones eran prácticamente nulas antes de que la UE adoptara esta iniciativa, habiéndose incrementado desde entonces de forma significativa en los casos de Bangladesh, Camboya y Laos (*ibid.*, en pp. 71 y 73).

⁶⁵ BRENTON, P., «Integrating the Least Developer Countries into the World Trading System: The Current Impact of European Union Preferences under “Everything but Arms”», *Journal of World Trade*, vol. 37 (3), 2003, pp. 623-646, en p. 630; COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, Informe de la Comisión de conformidad con el artículo 28, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 980/2005, de 27 de junio de 2005, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas», *DO C 66/1*, de 11.3.2008, en p. 10.

⁶⁶ BRENTON, P., *loc. cit.*, en p. 637.

⁶⁷ Art. 21.

vidos por el Convenio de Cotonú, como veremos más adelante. Por último, otro factor que ha contribuido a que la tasa de utilización del TMA sea baja es la aplicación en el marco del SPG de unas reglas de origen menos ventajosas para los PMA que las que contiene el Convenio de Cotonú. No obstante, en relación con este aspecto, las reglas de origen aplicables en el marco del SPG han sido recientemente modificadas por el Reglamento (UE) n.º 1063/2010, de 18 de noviembre de 2010⁶⁸, con el objetivo, entre otros, de establecer procedimientos más sencillos y flexibles para los PMA y de permitir la acumulación del origen⁶⁹.

3. LA RETIRADA DE LAS PREFERENCIAS

El reglamento comunitario incluye finalmente una cláusula de condicionalidad negativa retirando temporalmente el beneficio de las preferencias arancelarias a los PVD beneficiarios que hayan infringido determinados convenios internacionales o normas comerciales básicas. La retirada de las preferencias se concibe como una sanción y puede afectar a todos o algunos de los productos originarios de un país beneficiario. Las causas de retirada de las preferencias son, según el artículo 15 del Reglamento comunitario, las siguientes: a) violación grave y sistemática de los convenios de la OIT relativos a los derechos humanos y de los trabajadores enumerados en la parte A del Anexo III; b) la exportación de productos fabricados en prisiones; c) existencia de deficiencias graves en los controles aduaneros sobre la exportación y el tránsito de drogas y el incumplimiento de los convenios internacionales sobre blanqueo de dinero; d) prácticas comerciales desleales graves y sistemáticas (determinadas mediante resolución por la OMC); e) infracciones graves y sistemáticas de los acuerdos sobre conservación de recursos pesqueros; y f) incumplimiento de las normas de origen de los productos⁷⁰.

⁶⁸ DO L 30/17, de 23.11.2010.

⁶⁹ SUBDIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA ARANCELARIA Y DE INSTRUMENTOS DE DEFENSA COMERCIAL, «Aprobación del nuevo reglamento de reglas de origen en el marco del sistema de preferencias generalizadas», *Boletín Económico de ICE*, 2011, n.º 3004, pp. 3-11, en pp. 6-8.

⁷⁰ En el caso de Estados Unidos, la *Trade and Tariff Act* de 1984 establece también un mecanismo de condicionalidad negativa al otorgar al Representante de Comercio de los Estados Unidos capacidad para suspender la aplicación del SPG a los países que no cumplan una serie de criterios relacionados con el acceso a sus mercados, la protección de la propiedad intelectual, la reducción de barreras a las inversiones o el cumplimiento de los derechos internacionalmente reconocidos de los trabajadores.

La retirada de las preferencias es decidida por el Consejo por mayoría cualificada tras un procedimiento de evaluación llevado a cabo por la Comisión en consulta con el Comité de preferencias generalizadas. Se aplica en el marco de cualquiera de los regímenes preferenciales. Así, se han retirado las preferencias del régimen general a Myanmar (antigua Birmania), por violación del Convenio 29 de la OIT que prohíbe el trabajo forzoso⁷¹, y a Belarús, por vulneración de las obligaciones de la OIT relativas a la libertad de asociación y del derecho de negociación colectiva protegidos por los Convenios n.º 87 y n.º 98 de la OIT⁷². En el marco del SPG+, se ha suspendido temporalmente la aplicación de las preferencias a Sri Lanka ya que la legislación nacional que incorpora determinados convenios sobre derechos humanos no se aplica de manera efectiva⁷³; y a Venezuela, por no haber ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción⁷⁴.

III. LAS PREFERENCIAS CONVENCIONALES

Como señalé al comenzar este trabajo, la oferta comercial preferencial de la UE combina las medidas de carácter autónomo del SPG con otras de naturaleza convencional, esto es, otorgadas en el marco de diversos acuerdos de liberalización económica celebrados entre la UE y los PVD. En la interrelación de estos instrumentos normativos, de diferente naturaleza y alcance⁷⁵, el SPG comunitario ocupa una posición residual. En este sentido, el artículo 3. 2 del Reglamento (CE) n.º 732/2008 excluye como países beneficiarios del SPG a los países con los que la Unión Europea «haya suscrito un acuerdo preferencial que abarque la totalidad de las preferencias establecidas para él en el presente sistema».

⁷¹ Reglamento n.º 552/97/CE del Consejo, de 24.3.1997 (*DO L 85/8*, de 27.3.1997).

⁷² Reglamento n.º 1933/2006 del Consejo, de 21.12.2006 (*DO L 405/35*, de 30.12.2006). La doctrina ha subrayado la limitada efectividad que tiene la retirada de las preferencias arancelarias en países que, como Myanmar o Belarús, mantienen buenas relaciones con importantes potencias comerciales como son China y Rusia, respectivamente, lo que les permite desviar sus exportaciones (ZHOU, W., CUYVERS, L., *loc. cit.*, en pp. 70 ss.).

⁷³ Se trata del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, el Convenio para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes y la Convención sobre los derechos del niño (Reglamento de ejecución (UE) n.º 143/2010 del Consejo, de 15 de febrero de 2010, *DO L 45/1*, de 20.2.2010).

⁷⁴ Decisión de la Comisión de 11 de junio de 2009, *DO L 149/78*, de 12.6.2009.

⁷⁵ Las relaciones entre las diferentes categorías de actos es analizado por: ROLDÁN BARBERO, J., «La interacción entre las normas internas e internacionales en el acervo jurídico europeo», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 13, 2002, pp. 677-721.

1. EL RÉGIMEN PREFERENCIAL DE LA UE CON LOS PAÍSES DE ÁFRICA, CARIBE Y PACÍFICO: DEL CONVENIO DE LOMÉ AL CONVENIO DE COTONÚ Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA

En lo que atañe a la oferta preferencial convencional, la política comercial de la UE ha contemplado tradicionalmente marcos reglamentarios diferentes según que los PVD fuesen países ACP u otros. Así, en el caso de los PVD ACP, las relaciones comerciales han estado reguladas en el pasado por los Convenios de Lomé, sucesores a su vez de los Convenios de Yaundé, que establecieron un sistema de preferencias no recíprocas a los productos procedentes de los países ACP, países que habían sido colonias de algunos Estados miembros de la UE. La UE tuvo en cuenta esta realidad colonial permitiendo que la mayoría de los productos de los PVD ACP entraran en el mercado comunitario libres de aranceles, mientras que los países ACP no tenían la obligación de facilitar la entrada en sus mercados a los productos europeos⁷⁶. Sin embargo, este modelo de preferencias no recíprocas ha tenido que ser modificado como consecuencia de la condena del régimen de comercialización de los plátanos ACP en el mercado comunitario.

El conocido asunto de los plátanos surgió como consecuencia de la adopción del Reglamento (CE) n.º 404/93 que estableció la organización común del mercado del plátano. Este reglamento discriminaba positivamente a los plátanos producidos en los países miembros (p. ej., Islas Canarias en España) y a los de los países ACP, en detrimento de los plátanos de la zona dólar, denominación ésta utilizada en relación con plátanos de diferentes países latinoamericanos (Ecuador, Guatemala, Honduras, entre otros) que eran comercializados por multinacionales estadounidenses (Chiquita,

⁷⁶ Según Marín Egoscózábal, el resultado ha sido que en las últimas tres décadas, el 80% de las exportaciones agrícolas procedentes de los ACP y el 100% de los productos manufacturados han entrado libres de aranceles y cuotas en los mercados de la UE. Además, determinados productos procedentes de los ACP (como el plátano, el azúcar o el arroz) han tenido que pagar aranceles y han estado sujetos a cuotas. Los aranceles eran reducidos o nulos hasta una cuota máxima establecida, y a todas las importaciones que superaran esta cantidad se les ha aplicado un arancel mucho más gravoso (MARÍN EGOSCOZÁBAL, A., «Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana», *Observatorio de Política Exterior Española*, documento de trabajo 19/2008, en pp. 15-16). Véase también SECRETARÍA GENERAL DE COMERCIO EXTERIOR, «El acceso de los países en desarrollo al mercado comunitario», *BICE*, n.º 2848, 2005, pp. 3-8, en p. 7.

Dole, Del Monte). Concretamente, los llamados plátanos tradicionales ACP entraban en la CE en franquicia de los derechos de aduana mientras que los procedentes de la zona dólar debían pagar un montante de cien euros por tonelada. En ambos casos se establecían contingentes que, de ser superados, exigían el pago de tarifas arancelarias muy elevadas, si bien diferentes entre sí. Aunque la ilegalidad del régimen ya había sido contestada ante el sistema de solución de controversias del GATT de 1947, no se consiguió que la condena efectuada por el Grupo Especial fuese vinculante, puesto que, en este sistema de solución de controversias, era necesario un consenso positivo para la adopción de los informes emitidos, que bloqueó la CE. A pesar de que el 29 de marzo de 1994 se adoptó el denominado Acuerdo Marco sobre el plátano, que mejoró la situación de los plátanos de la zona dólar, el nuevo régimen fue denunciado, ahora ante la OMC, por parte de diferentes países latinoamericanos así como Estados Unidos⁷⁷. Indudablemente la creación del nuevo sistema de solución de diferencias de la OMC, que propició la solución judicial, influyó de una forma decisiva en el planteamiento de esta nueva demanda. El largo trayecto judicial que hubo de recorrer el Reglamento comunitario desembocó finalmente en un informe de 29 de abril de 1997 del Órgano de Apelación de la OMC que consideró que el Reglamento comunitario discriminaba a los diferentes operadores económicos por lo que era incompatible con el derecho de la OMC⁷⁸. La adopción por el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC

⁷⁷ También lo fue ante el entonces Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, especialmente por parte de Alemania y operadores económicos alemanes. El Tribunal de Justicia se escudó en la falta de eficacia directa del derecho GATT/OMC para rechazar tales recursos. No podemos aquí detenernos en esta jurisprudencia muy interesante y que ha sido analizada en profundidad por la doctrina. Véase, BRACQ, S., *loc. cit.*, en p. 9; CASSIA, P., SAULNIER, E., «L'imbroglio de la banane», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 411, 1997, pp. 527-544; DíEZ-HOLCHLEITNER, J., ESPÓSITO, C., «La falta de eficacia directa de los Acuerdos OMC en la Unión Europea», en: REMIRO BROTONS, A., ESPÓSITO, C. (eds.), *La Organización Mundial del Comercio y el regionalismo europeo*, Dykinson, Madrid, 2001, pp. 161-184; y GABDIN, D., «Le régime préférentiel d'importation de bananes ACP à la croisée des règles de l'OMC et des principes généraux du droit communautaire», en: PERROT, D. (ed.), *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : Quel Partenariat ?*, Bruylant, Bruxelles, 2007, pp. 183-202.

⁷⁸ Comunidades Europeas – Régimen para la importación, venta y distribución de bananos (Bananos III), Informe del Órgano de Apelación de 9 de septiembre de 1997 (WT/DS27/AB/R). Con posterioridad se han planteado numerosos problemas en la fase de aplicación de tal informe, que ha conducido a la imposición de contramedidas cruzadas por parte de Estados Unidos, que fueron consideradas contrarias a lo establecido en el Entendimiento

de este informe, de carácter obligatorio, unido a la constatación de la falta de eficacia del sistema de preferencias arancelarias establecidas por el Convenio de Lomé⁷⁹, trajo consigo la necesidad de reformular las relaciones comerciales entre la UE y los países ACP para adaptarlas a las normas de la OMC. Según Vadcar, se barajaron tres opciones: a) transformar las preferencias no recíprocas en zonas de libre cambio (conformándose así al art. XXIV del GATT de 1994, una de las excepciones a la cláusula de la nación más favorecida del art. I del GATT de 1994); b) suprimir el carácter discriminatorio de las preferencias concediéndolas *a todos* los PVD; y c) obtener una derogación a las reglas de la OMC. Finalmente, se optó por la primera solución, propuesta por Francia⁸⁰.

El nuevo régimen general de las relaciones con los países ACP está regulado en el Acuerdo de Asociación de Cotonú de 23 de junio de 2000⁸¹, que ha sucedido al IV Convenio de Lomé. El objetivo prioritario del Convenio de Cotonú es la reducción y, a largo plazo, erradicación de la pobreza, de forma coherente con los objetivos del desarrollo sostenible, y de una integración progresiva de los países ACP en la economía mundial (artículo 1, párrafo 2). En este sentido, el artículo 9 del Convenio incluye como elemento esencial del nuevo régimen asociativo la cooperación encaminada a conseguir un desarrollo sostenible centrada en el ser humano, postulando, a este respecto, el respeto y la defensa de los derechos humanos, lo que incluye los derechos sociales fundamentales⁸².

El Convenio de Cotonú está concebido como un acuerdo marco a ser desarrollado mediante la conclusión de los denominados Acuerdos de Asocia-

sobre solución de diferencias de la OMC. El contencioso de los plátanos ha finalizado en diciembre de 2009 mediante un acuerdo en virtud del cual la Unión Europea reducirá paulatinamente los aranceles a las importaciones de plátanos procedentes de América Latina al tiempo que movilizará 200 millones de euros para ayudar a los principales países exportadores de África y el Caribe a adaptarse a la creciente competencia. Como respuesta, Estados Unidos ha aceptado dar por cerrada su diferencia con la UE ante la OMC (COMISIÓN EUROPEA, *Informe General sobre la actividad de la Unión Europea*, 2009, en p. 75).

⁷⁹ CASANOVA DOMÈNECH, M. E., «Los Acuerdos de Asociación Económica UE-ACP: Un enfoque pro-desarrollo», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 25, 2006, pp. 945-970, en p. 951.

⁸⁰ VADCAR, C., *loc. cit.*, en p. 320.

⁸¹ DO L 317, de 15.12.2000.

⁸² Según Morson, estos objetivos inherentes al desarrollo sostenible y a la integración de los países ACP en la economía mundial son objeto de una aproximación integrada que tiene en cuenta los componentes políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales del desarrollo (MORSON, S., «ACP-Accord Cotonou», *Jurisclasseur Europe*, fasc. 2240, 2005, en p. 14).

ción Económica de carácter birregional entre la UE y los distintos subgrupos de países ACP (también conocidos como Acuerdos de Partenariado Económico, *Economic Partnership Agreements, EPA*), acuerdos que deben adecuarse a las prescripciones del art. XXIV del GATT de 1994.

Desde la perspectiva analizada en este artículo, los AAE conllevan un cambio radical respecto a la filosofía del Convenio de Lomé ya que traen consigo el fin de la no reciprocidad. Ello supone la extinción del sistema de las preferencias no recíprocas de Lomé y su sustitución por un nuevo régimen de intercambios comerciales en el que las dos partes deben proceder a un desarme arancelario⁸³, algo que resulta inquietante para los PVD ACP más vulnerables⁸⁴. Además, y como ocurre con el SPG+, los AAE no se limitan a regular cuestiones estrictamente arancelarias sino que contienen entre sus disposiciones lo que la doctrina ha calificado como obligaciones «OMC-plus» (OMC+) y obligaciones «OMC-extra» (OMC-X)⁸⁵. La primera categoría (OMC+) corresponde a ámbitos regulados por la OMC en relación con los cuales las partes asumen compromisos bilaterales para ir más allá de lo que se ha aceptado a nivel multilateral (p. ej., acordando una mayor reducción de aranceles). Por el contrario, las obligaciones OMC-X comprenden aquellas disposiciones de los AAE que caen fuera de la normativa OMC (las llamadas cuestiones vinculadas al comercio como, p. ej., los estándares laborales o las cuestiones medioambientales)⁸⁶.

Hasta la fecha, la UE ha concluido un AAE de carácter birregional con los países de la región del Caribe, conocido como Cariforum⁸⁷. En el caso

⁸³ Teniendo en cuenta la dificultad que supone la celebración de los AAE, la Conferencia Ministerial de la OMC reunida en Doha el 14 de noviembre de 2001 permitió a la UE mantener el régimen de las preferencias comerciales no recíprocas del IV Convenio de Lomé en el curso de un período preparatorio que terminó el 31 de diciembre de 2007.

⁸⁴ En efecto, la eliminación de los derechos de aduana sobre las importaciones procedentes de la UE ha sido denunciada por los PVD ACP que estiman que no pueden renunciar a las ganancias del arancel aduanero (BRACQ, S., *loc. cit.*, en p. 21).

⁸⁵ HORN, H., MAVROIDIS, P. C., SAPIR, A., «Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements», *The World Economy*, 2010, pp. 1565-1588, en p. 1567.

⁸⁶ En este sentido, el Acuerdo de Cotonú incluye un capítulo 5 que contempla la inclusión en los AAE de cláusulas medioambientales y laborales, entre otras. En relación con las cláusulas laborales el artículo 50. 3 señala que tales normativas «no deberán utilizarse con fines proteccionistas».

⁸⁷ DO L 289/1/3, de 30.10.2008. Los países miembros de Cariforum son: Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Surinam, y Trinidad y Tobago.

concreto de este AAE el fin de la reciprocidad queda aplazado, lo que supone que, desde la entrada en vigor del AAE, los productos procedentes de los países Cariforum entran libres de aranceles en la UE, si bien, a la inversa, esto es, en relación con la entrada de productos de la UE en los Estados Cariforum, la liberación comercial será gradual a lo largo de un período de veinticinco años. Además, el AAE Cariforum liberaliza el comercio en el sector servicios (obligación OMC+) e incluye en su título IV (cuestiones relacionadas con el comercio) disposiciones en materia de medio ambiente⁸⁸ o derechos de los trabajadores⁸⁹, entre otras, todas ellas obligaciones OMC-X. En relación con estas cuestiones, dejando al margen las declaraciones programáticas (del tipo, las partes: «reafirman su voluntad», «tendrán en cuenta», «tratarán de garantizar») y la presencia de algún concepto jurídico indeterminado en las disposiciones mencionadas (especialmente en lo que atañe al ámbito medioambiental), el AAE se adhiere a las normas derivadas de compromisos multilaterales alcanzados en convenios internacionales emanados de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas o la OIT⁹⁰, e incluso a la excepción prevista en el artículo XX del GATT de 1994⁹¹. A este respecto, establece un procedimiento de supervisión basado en la posible intervención de un Comité consultivo que puede hacer recomendaciones, así como en un sistema de consultas entre las Partes que, de fracasar, puede dar lugar a la intervención de un Comité de Expertos (cuyos miembros no pueden tener la nacionalidad de ninguna de las Partes) que elaborará un informe que pondrá a disposición del Comité Consultivo Cariforum-CE. Es difícil ver en disposiciones de esta naturaleza el intento de imponer, como se ha denunciado, una determinada

⁸⁸ Capítulo IV, arts. 183-190.

⁸⁹ Capítulo V, arts. 191-196.

⁹⁰ Así, en el artículo 191 las Partes reafirman su compromiso con las normas fundamentales del trabajo reconocidas a nivel internacional, tal como se definen en los correspondientes convenios de la OIT, en particular sobre libertad de asociación y derecho de negociación colectiva, abolición del trabajo forzado, eliminación de las peores formas de trabajo infantil y no discriminación en materia de empleo.

⁹¹ Concretamente, cuando el artículo 184.3 señala que: «ninguna disposición del presente Acuerdo se interpretará de manera que impida a alguna Parte o algún Estado signatario del Cariforum adoptar o mantener medidas necesarias para proteger la salud y vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, o relacionadas con la conservación de los recursos naturales o con la protección del medio ambiente», «siempre que dichas medidas no se apliquen de manera que constituyan un medio de discriminación arbitraria o injustificable entre las Partes o una restricción encubierta del comercio internacional». Aquí está presente el lenguaje del art. XX del GATT de 1994.

visión (una visión occidental, según se dice) de lo que debe ser el comercio internacional. Menos aún teniendo en cuenta que el instrumento jurídico que se ha utilizado en este caso es un tratado internacional que es fruto de un acuerdo birregional. Hablar en este caso de imposición de valores por parte de la UE supone desconocer la existencia de otro interlocutor. No obstante, y para conjurar la preocupación (real) de que los estándares laborales exigidos por el Convenio pudieran ser aplicados con fines proteccionistas, el artículo 191.4 del Convenio establece, a propuesta de los PVD pertenecientes a Cariforum, que: «Las Partes están de acuerdo en que las normas laborales no deben utilizarse con fines de proteccionismo laboral». Necesaria resulta también, desde mi punto de vista, la referencia en estas cláusulas a que las Partes no fomentarán el comercio ni la inversión extranjera directa que mejore o mantenga ventajas competitivas que puedan disminuir el nivel de protección que proporciona la normativa nacional medioambiental y laboral (artículos 188 y 193), ya que constituye un posible freno a las ansias inversoras de países que, como China, ignoran deliberadamente los estándares mencionados con fines comerciales predatorios, como se está pudiendo comprobar en los continentes latinoamericano y africano. Por último, el AAE Cariforum contempla que tanto estos países ACP como la UE se apliquen recíprocamente la cláusula de la nación más favorecida en relación con toda concesión más favorable que puedan realizar a otros asociados comerciales más importantes. Ello supone que si los países Cariforum conceden mayores ventajas comerciales, por ejemplo, a Estados Unidos, tales ventajas deberán ser disfrutadas también por la UE⁹². Por lo tanto, con esta cláusula la UE pretende evitar que los países con los que celebra AAE puedan otorgar a terceros un trato más favorable que el que le otorgan a ella⁹³.

Por otra parte, la UE ha concluido acuerdos bilaterales con algunos PVD ACP que están limitados al comercio de mercancías (los denomina-

⁹² Véase LEBULLENGER, J., PERRIN, S., *loc. cit.*, en p. 610.

⁹³ Se evitarían así situaciones como la que se dio en el pasado cuando Chile concluyó con Estados Unidos un acuerdo de libre comercio que otorgaba un trato más favorable a este país que el otorgado previamente en el acuerdo de libre comercio celebrado con la UE. En aquel caso el trato más favorable a otorgado a Estados Unidos no fue concedido a la UE por carecer su acuerdo de esta cláusula. Este tipo de cláusula favorece lo que Pauwelyn califica como «*multilateralizing regionalism*» (PAUWELYN, J., «Legal avenues to «*multilateralizing regionalism*» beyond Article XXIV», en: *Multilateralizing Regionalism. Challenges for the Global Trading System*, BALDWIN, R., LOW, P., (Eds.), World Trade Organization, Cambridge University Press, 2009, pp. 368-399, en p. 394).

dos «acuerdos de etapa»), si bien la intención de la UE es que tales acuerdos sirvan de «trampolín hacia la conclusión de un AAE completo»⁹⁴. Se trata de los AAE provisionales con Costa de Marfil y Ghana (si bien el objetivo último es concluir un AAE birregional con toda la Comunidad Económica de los Estados de África del Oeste o ECOWAS-CEDEAO más Mauritania y la Unión Económica y Monetaria del África del Oeste o UEMOA, organización esta última a la que pertenecen ocho de los quince Estados miembros de ECOWAS). También se ha concluido un AAE regional provisional con Camerún (aquí continúan las negociaciones con la Comunidad Económica y Monetaria del África Central o CEMAC); con Botswana, Lesotho, Namibia, Swazilandia y Mozambique (si bien continúan las negociaciones con el grupo de Estados de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional o SADC); con Seychelles, Zambia, Zimbabwe, Mauricio, Comores, Madagascar (aunque se continúa negociando con todo el grupo de África del Este y del Sur o ESA); con Kenia, Uganda, Tanzania, Ruanda y Burundi (también aquí continúan las negociaciones con vistas a concluir un AAE regional con el África Oriental o EAC); y con Papua Nueva Guinea y Fiji (las negociaciones continúan para el resto de países insulares del Pacífico)⁹⁵.

En la nueva situación post-Lomé, los países ACP de la categoría PMA (que se encuentran integrados en cada uno de los grupos regionales con los que se negocian los AAE), van a tener la posibilidad de elegir qué marco normativo preferencial regirá sus relaciones comerciales con la UE, si un AAE (en el que podrían participar conjuntamente con PVD no PMA) o el SPG (en su modalidad «iniciativa todo menos armas», TMA)⁹⁶. La Comi-

⁹⁴ COMISIÓN DE LAS COMUNICACIONES EUROPEAS, «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Acuerdos de Asociación Económica», *COM (2007) 635 final*, Bruselas, 23.10.2007, en p. 3. La relación actualizada de acuerdos de etapa puede consultarse en la dirección general de comercio de la Comisión de la UE (<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities>).

⁹⁵ La celebración de estos acuerdos y de los previsibles AAE es una prioridad para la UE en un momento en que China está desarrollando una estrategia muy eficaz de penetración comercial tanto en África (especialmente en países de las zonas ECOWAS, CEMAC, SADC y ESA) como en Latinoamérica. Véase: COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo titulada: «Un an après Lisbonne: le partenariat Afrique-UE en action», *COM (2008) 617 final*, de 17.10.2008.

⁹⁶ Si bien la UE también podría otorgar preferencias a un ACP PMA en un régimen distinto previa solicitud de una exención a la OMC, una posibilidad difícil de concretar en la práctica dadas las reticencias de la OMC y la tendencia de ciertos países a utilizar el mecanismo de las autorizaciones como un medio para imponer a la UE contraprestaciones.

sión de la UE considera como situación más ventajosa para estos países la conclusión de los AAE entendiendo que la posibilidad de que éstos se acojan a la iniciativa TMA del SPG es una solución temporal⁹⁷. Sin embargo, ello no está claro ya que el régimen TMA no exige contrapartidas por parte de los PMA mientras que los AAE sí las contemplan. Por ello, la UE deberá incentivar la conclusión de los AAE con esta categoría de países, por ejemplo, mejorando las reglas de origen en el marco de estos AAE u ofreciéndoles ayudas vinculadas a la puesta en marcha de los AAE⁹⁸, ventajas que no cabe otorgar en el marco del SPG, y que están por negociar, pero que, en todo caso, deben ser acordes con el derecho OMC⁹⁹. En el caso de que, finalmente, un PMA perteneciente a una unión aduanera regional (p. ej., de ECOWAS, UEMOA, SACU o CEMAC¹⁰⁰) no llegue a formar parte de un AAE, ello puede debilitar la estructura de integración regional a la que pertenezca, transformándola en una zona de libre cambio¹⁰¹.

Desde la óptica de la compatibilidad de los AAE con el derecho de la OMC (artículo XXIV) este tipo de acuerdos con PVD ACP son muy problemáticos ya que no todos los PVD con los que la UE está negociando pertenecen a la OMC. Además, tales organizaciones regionales han sido creadas sobre la base de diferentes bases jurídicas del derecho OMC (artículo XXIV del GATT y artículo V del GATS o Cláusula de Habilitación)¹⁰²

⁹⁷ COMISIÓN, *ibidem*, en p. 5.

⁹⁸ MARÍN EGOSCOZÁBAL, A., *loc. cit.*, en p. 42; CASANOVA DOMÈNECH, M. E., *Revista de Derecho Comunitario Europeo loc. cit.*, en pp. 961-962.

⁹⁹ Estados Unidos, que también otorga preferencias arancelarias a los PMA a través de la *African Growth and Opportunities Act (AGOA)* de 2000, no ha solicitado por el momento una exención a la OMC, por lo que, según Shaffer y Apea, este régimen podría ser recurrido ante su sistema de solución de controversias de la OMC (*loc. cit.*, en p. 983).

¹⁰⁰ Aunque, de hecho, de todas las organizaciones regionales africanas sólo la Unión Aduanera de África del Sur o SACU, dentro de SADC, funciona totalmente como una unión aduanera (CASANOVA DOMÈNECH, M. E., *Revista de Derecho Comunitario Europeo loc. cit.*, en p. 962).

¹⁰¹ En este sentido, CASANOVA DOMÈNECH señala que: «si los PMA ACP no desean liberalizar su política comercial respecto a las importaciones de productos europeos, y los demás países miembros ACP sí que lo hacen, supondrá el fin del arancel exterior común (AEC) y de la unión aduanera, limitándose la integración regional ACP a áreas de libre comercio en el proceso de los AAE (CASANOVA DOMÈNECH, M. E., *Revista de Derecho Comunitario Europeo loc. cit.*, 2006, en p. 961).

¹⁰² El listado de acuerdos comerciales regionales (ACR) aparece en la página de la OMC: <http://rtais.wto.org/UI/PublicAllIRTAList.aspx>. En él figuran las bases jurídicas de la OMC sobre las que se han creado. En el marco del mecanismo provisional de transparencia de los ACR (WT/L/671), el Comité de ACR examina los acuerdos abarcados por el art. XXIV del

y ninguna de ellas es miembro de la OMC (a diferencia de la CE que sí lo es)¹⁰³. Finalmente, cabe apreciar que la liberalización de las mercancías en los acuerdos interinos es asimétrica y gradual (p. ej. en los acuerdos bilaterales con miembros de ESA) quedando aplazada a períodos que llegan a alcanzar en casos concretos los veinticinco años (p. ej., en el caso de los acuerdos bilaterales con miembros de EAC o con las islas del Pacífico mencionadas)¹⁰⁴.

A los restantes PVD ACP (esto es, PVD ACP que no sean PMA) con los que la UE no pueda concluir un acuerdo de carácter bilateral o un AAE completo, se les aplicará por defecto el SPG (régimen general o SPG+, en caso de que cumplan sus exigencias)¹⁰⁵. Lebullenger y Perrin han señalado que a esta categoría de PVD no les interesa, en términos comparativos, el régimen general SPG salvo que la oferta comunitaria en el marco de los AAE sea muy limitada¹⁰⁶. El SPG de base sólo interesaría a aquellos PVD ACP que tienen una estructura exportadora centrada en la exportación de un determinado producto que quede cubierto por el SPG (países exportadores de petróleo como Gabón, Congo o Nigeria, entre otros)¹⁰⁷.

2. ACUERDOS COMERCIALES PREFERENCIALES CON OTROS PAÍSES EN DESARROLLO

En relación con otros PVD que no son ACP, la UE también está teniendo una vasta red de acuerdos comerciales. El alcance de la liberaliza-

GATT y el art. V del GATS. El Comité de Comercio y Desarrollo examina los ACR abarcados por la Cláusula de Habilitación (acuerdos comerciales entre PVD).

¹⁰³ Sobre la interesante problemática de la compatibilidad de los AAE con el derecho OMC véase: GEBOYE DESTA, M., «EC-ACP Economic Partnership Agreements and WTO Compatibility: An Experiment in North-South Inter-Regional Agreements?», *Common Market Law Review*, vol. 43, 2006, pp. 1343-1379, en pp. 1361 ss.

¹⁰⁴ Un análisis particularizado de los acuerdos interinos bilaterales puede verse en: <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/economic-partnership>.

¹⁰⁵ La única excepción es Sudáfrica, que sigue acogiéndose a las disposiciones del Acuerdo de Comercio, Desarrollo y Cooperación (ACDC).

¹⁰⁶ En principio, no les interesa el SPG en términos de cobertura de productos (ya que numerosos productos agrícolas quedan fuera del SPG estándar); además, el régimen de base SPG mantiene derechos preferenciales sobre una amplia gama de productos agrícolas e industriales mientras que los AAE proponen un acceso al mercado comunitario en franquicia de los derechos de aduana. A ello se suma la cláusula de graduación del SPG que reduce el margen preferencial en relación con los productos que alcanzan un determinado nivel de competitividad (LEBULLENGER, J., PERRIN, S., *loc. cit.*, en p. 608-609).

¹⁰⁷ LEBULLENGER, J., PERRIN, S., *loc. cit.*, en p. 609.

ción comercial varía según los casos, y solamente los PVD que hayan suscrito un acuerdo preferencial con la UE que abarque todas las preferencias establecidas para él en el SPG, se retirará de la lista de beneficiarios del SPG. Este es el caso de Chile, un PVD de renta media con el que la UE ha concluido un Acuerdo de Asociación, denominado de «cuarta generación», que está excluido del SPG. En este acuerdo cabe apreciar algunas similitudes con el modelo de los AAE auspiciado por el Convenio de Cotonú, en el sentido de que pretende llevar a cabo una profunda liberalización comercial que afecta tanto a obligaciones OMC+ (rebaja adicional de aranceles, amplia liberalización de servicios) como a obligaciones OMC-X (derechos laborales, inversiones)¹⁰⁸. Además, como ocurre en Cariforum, se practica una liberalización asimétrica en el sentido de que una parte elimina sus aranceles antes que la otra¹⁰⁹. En el área Latinoamérica la UE también está favoreciendo la conclusión de acuerdos birregionales como lo demuestra el reciente Acuerdo de Asociación con el Mercado Común Centroamericano¹¹⁰ o las actuales negociaciones con Mercosur.

A diferencia con los AAE, no hay en las organizaciones regionales latinoamericanas con las que la UE negocia estos acuerdos, países de la categoría PMA aunque sí hay entre ellos PVD que son beneficiarios del SPG+. En estos casos, los PVD que disfrutaban del SPG+ pueden encontrar pocas ventajas en la conclusión del acuerdo birregional pero, si se quedan al margen del acuerdo negociado con la UE, ello puede tener un efecto desintegrador del acuerdo de integración económica en el que participen. Un ejemplo reciente lo encontramos en la Comunidad Andina con la que la UE celebró el Acuerdo Marco de Cooperación entre la UE y el acuerdo de Cartagena, en el que las partes se otorgaron el trato de la nación más

¹⁰⁸ FLAESCH-MOUGIN, C., KASMI, J., LEBULLENGER, J., «Relations de la Communauté européenne avec les pays d'Amérique Latine et d'Asie», *Jurisclasseur Europe*, fasc. 2231, 2005, en p. 8.

¹⁰⁹ PALOMARES AMAT, M., «Propuestas para un nuevo marco jurídico de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 29, 2008, pp. 49-89, en p. 56. Lo mismo ocurre en el caso del Acuerdo de asociación económica, coordinación política y de cooperación que la UE ha concluido con Méjico pero que, sin embargo, no ha impedido que este país siga optando al SPG, de lo que se deduce el acuerdo no abarca la totalidad de las preferencias establecidas en el SPG.

¹¹⁰ Su texto está actualmente bajo revisión jurídica y lingüística (<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities>). Véase: CIENFUEGOS MATEO, M., JOVTIS, I., «Las negociaciones del Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica: Estado actual y perspectivas», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 17, 2009.

favorecida. A partir de 2007 la UE ha querido profundizar en la liberalización comercial mediante un Acuerdo de Asociación de carácter birregional que finalmente no se ha logrado dada la oposición de Bolivia y Ecuador, lo que ha llevado a la UE a concluir, el pasado 25 de marzo, un Acuerdo de Asociación con Perú y Colombia. Bolivia y Ecuador ya han denunciado el impacto negativo que tendrá en su comercio la conclusión de tal acuerdo así como su efecto desintegrador sobre el proceso que representa la Comunidad Andina¹¹¹.

Hay que mencionar también el caso singular de algunos países mediterráneos (Egipto, Jordania, Marruecos o Túnez) con los que la UE ha concluido Acuerdos bilaterales de Asociación, pero que siguen siendo beneficiarios del SPG¹¹². No obstante, en relación con algunos de estos países es previsible que se produzcan cambios en el futuro teniendo en cuenta los acontecimientos políticos que se están produciendo en la región como consecuencia de la llamada primavera árabe. Finalmente, la UE ha iniciado negociaciones regionales con los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) pero, de momento, tales negociaciones tienen carácter bilateral y se desarrollan con países (Malasia, Singapur) que no tienen la consideración de PVD, por lo que no se producirá aquí la interrelación con el SPG analizada en este trabajo.

3. LA RETIRADA DE LAS PREFERENCIAS

La posibilidad de suspensión de un acuerdo preferencial está contemplada expresamente en el artículo 96 del Convenio de Cotonú. En efecto, este artículo establece un mecanismo de condicionalidad negativa que permite la adopción de «medidas oportunas» en caso de que una parte en el Acuerdo aprecie que la otra no ha cumplido una obligación derivada del respeto de los derechos humanos, los principios democráticos o el Estado de derecho. El procedimiento incluye una fase de consultas que, de fracasar, conducirían a la adopción de las medidas pertinentes que, en todo caso,

¹¹¹ En el marco de la OMC, Bolivia ha solicitado que se modifique el art. XXIV del GATT para incluir un texto sobre el trato especial y diferenciado para los PVD previsto en el art. V del GATS. Según este país, en los acuerdos comerciales regionales en que participan países desarrollados y PVD, debería concederse a los PVD el principio de no reciprocidad plena, así como períodos de aplicación más largos (OMC, Grupo de Negociación sobre las normas, 4.2.2011).

¹¹² Véase Anexo I del Reglamento (CE) n.º 732/2008.

«son medidas adoptadas de conformidad con el derecho internacional y proporcionales a la violación» cometida, y que se suprimirán tan pronto como desaparezcan las razones que las justificaron¹¹³. Incluso se prevé la posibilidad de aplicar contramedidas en «casos de urgencia especial», estos es, referidos a situaciones excepcionales de violaciones especialmente graves y evidentes de alguno de los elementos esenciales que figuran en el artículo 9. 2 del Acuerdo (democracia, derechos humanos y Estado de derecho)¹¹⁴. Por último, el artículo 97 contempla la posibilidad de adopción de medidas pertinentes en casos graves de corrupción, entendiéndose que, en estos casos, la suspensión del acuerdo sería un último recurso.

IV. CONCLUSIONES

1. La actual política preferencial de la UE en relación con los PVD se articula a través de medidas tanto de carácter autónomo (SPG) como convencional (acuerdos comerciales preferenciales). Ambos mecanismos son excluyentes. En su política preferencial autónoma la UE practica la diferenciación entre PVD a la hora de otorgar preferencias, especialmente en el ámbito del régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza (SPG+) y de la iniciativa todo menos armas (TMA), destinada a los PVD menos avanzados. En el marco del SPG+, la UE ha incorporado una cláusula de condicionalidad positiva incentivando el cumplimiento por parte de los PVD de normativas relativas a ámbitos relacionados con el comercio (derechos laborales y obligaciones medioambientales) que aún no han sido reguladas por la OMC (obligaciones OMC-X). El SPG también incluye una cláusula de condicionalidad negativa retirando el beneficio de las preferencias en caso de violación de determinados convenios internacionales o de normas comerciales básicas.

2. La política preferencial convencional está experimentando un profundo cambio como consecuencia de la conclusión de los Acuerdos de Asociación Económica entre la UE y los países ACP. A ellos se suman

¹¹³ Se han adoptado medidas pertinentes en el caso de Fiji (Decisión del Consejo de 1.10.2007, *DO L* 260/15, de 5.10.2007); Guinea-Bissau (Decisión del Consejo de 24.9.2004, *DO L* 311/27, de 8.10.2004); Costa de Marfil (Decisión del Consejo de 25.6.2001, *DO L* 183/38, de 6.7.2001) y Zimbabwe (Decisión del Consejo de 19.2.2009, *DO L* 49/15, de 20.2.2009).

¹¹⁴ Este ha sido el caso de Liberia (Decisión del Consejo de 25.8.2003, *DO L* 220/3, de 3.9.2003); medidas que han sido levantadas (*DO L* 179/51, de 1.7.2006).

otros acuerdos de libre comercio con otros PVD no ACP. En términos generales, los acuerdos preferenciales (AAE y otros) presentan la ventaja frente al SPG de otorgar mayores preferencias comerciales y con carácter indefinido a los PVD (a diferencia del SPG, que es renovado periódicamente y cuyas ventajas pueden ser retiradas unilateralmente). Sin embargo, tienen el inconveniente de exigir reciprocidad (suponen, como decimos el fin de las preferencias no recíprocas del sistema de Lomé). Además, como ocurre con el SPG+, los acuerdos preferenciales incluyen disposiciones relativas a ámbitos no regulados por la OMC (obligaciones OMC-X) contemplándose, en el caso del Convenio de Cotonú, la posibilidad de suspensión de las preferencias.

3. El Tratado de Lisboa ha codificado la práctica previa de las instituciones comunitarias en el ámbito de las preferencias al incluir, entre los objetivos de la acción exterior de la UE, una referencia al desarrollo sostenible con el objetivo de erradicar la pobreza (artículo 21. 2. d) del TUE), filosofía que reproduce, en lo que se refiere a la cooperación al desarrollo, el artículo 208 del TFUE. Ello se verifica al analizar tanto las preferencias autónomas (en particular, su régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza) como las convencionales (la cooperación encaminada a desarrollo sostenible se incluye como elemento esencial del régimen asociativo con los países ACP en el artículo 9 del Convenio de Cotonú).

4. La estrategia desarrollada por la UE en su política preferencial convencional de favorecer las negociaciones con grupos regionales para alcanzar zonas de libre cambio puede debilitar dichas estructuras en el caso de que el acuerdo regional con el que negocie la UE sea una unión aduanera e integre a PMA. En efecto, esta categoría de países ya se beneficia de un régimen arancelario muy favorable en el marco de la iniciativa todo menos armas del SPG comunitario por lo que, salvo que la UE les otorgue ayudas o mejore las normas de origen en el marco de dichos acuerdos, estos países no tienen incentivos suficientes para participar en los acuerdos de liberalización del comercio con la UE. En estos casos, la exclusión de los PMA de los acuerdos de liberalización comercial con la UE no sólo puede tener un efecto de desviación del comercio favorable a ellos sino que diluirá la propia unión aduanera en una zona de libre cambio. De este modo, en estos casos, los AAE actuarán como un factor desintegrador en la cohesión de la unión aduanera produciéndose así una contradicción entre los objetivos perseguidos por la UE y los efectos reales de su política. La situación es similar en el caso de PVD que se benefician del SPG+, que,

además, pueden encontrar pocas ventajas en la conclusión de un acuerdo de liberalización comercial con la UE que, como hemos visto, regula cuestiones vinculadas al comercio (obligaciones OMC extra u OMC-X).

LA OFERTA COMERCIAL PREFERENCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA A LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO. MODALIDADES E INTERACCIONES

RESUMEN: Este trabajo analiza las diferentes modalidades de preferencias arancelarias otorgadas por la UE a los países en vías de desarrollo así como su interrelación. Se incluyen aquí las preferencias autónomas del Sistema de Preferencias Generalizadas y las preferencias convencionales establecidas en el marco de diferentes acuerdos de liberalización comercial (Acuerdos de Asociación Económica y otros) negociados por la UE con PVD. El trabajo revela que las preferencias arancelarias están siendo utilizadas para ampliar la cobertura geográfica de normas en relación con las cuales aún no existe consenso en la OMC como son las cuestiones relacionadas con el comercio (medio ambiente, derechos sociales, etc.), calificadas doctrinalmente como obligaciones OMC-extra u OMC-X. También se pone de manifiesto que, en los casos en que la UE negocie un acuerdo de liberalización económica con una unión aduanera en la que participen PMA ello puede tener el efecto contraproducente de diluir dicha unión aduanera en una zona de libre cambio en aquellos casos en que un PMA participante decida permanecer acogido a la iniciativa todo menos armas del SPG comunitario. Por último se advierte que, en el futuro SPG comunitario, la UE va a potenciar su política de diferenciación entre PVD excluyendo de los beneficios del SPG a países que sean considerados por el Banco Mundial como países con una renta media.

PALABRAS CLAVE: Política comercial de la Unión Europea. Sistema de preferencias arancelarias (GSP). Acuerdos de Asociación Económica (AAE). Países en vías de desarrollo. Régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza (GSP+). Iniciativa todo menos armas (TMA).

EU PREFERENTIAL TRADE OFFER TO DEVELOPING COUNTRIES: MODALITIES AND INTERACTIONS

ABSTRACT: This work examines the several tariff preferences granted by the EU to developing countries and the relationship among them. This examination covers the autonomous preferences of the Generalized System of Preferences (GSP) and the conventional preferences included in several trade liberalization agreements (Economic Partnership Agreements and others) between the EU and developing countries. This paper highlights that tariff preferences are currently being used to increase the geographical spread of regulations which have not yet been agreed by the WTO, specifically regarding trade related matters (environment, social rights, etc.). These regulations are doctrinally known as extra-OMC obligations. This study submits that the negotiation of a trade liberalizations arrangement between the EU and a custom union that includes LDCs members may be counterproductive. The

main reason is that it may dilute the said custom union into a free trade area in those cases in which a participating LDC decides to benefit from EU's GSP called «Everything but Arms». Finally, it is noted that, in the future EU's GSP, the EU will strengthen its policy of differentiation among various developing countries excluding those classified by the World Bank as middle-income countries.

KEY WORDS: Commercial Policy of the European Union. Tariff preferences; Generalized System of Preferences (GSP). Economic Partnership Agreements (EPA). Development Countries. Special Incentive Arrangement for Sustainable Development and Good Governance (GSP+). Everything but Arms Agreement (EBA).

L'OFFRE COMMERCIALE PRÉFÉRENTIELLE DE L'UNION EUROPÉENNE
VERS LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT:
MODALITÉS ET INTERRELATIONS

RÉSUMÉ: Cette étude fait l'analyse des différentes modalités de préférences tarifaires accordées par l'UE aux pays en voie de développement, ainsi que de leurs interrelations. Notre analyse comprend les préférences autonomes qui font partie du Système de Préférences Généralisées et les préférences conventionnelles établies dans le cadre des différents accords de libéralisation des échanges (Accords de Partenariat Économique et autres) négociés par l'UE avec des PVD. Le travail révèle que les préférences tarifaires sont utilisées à l'heure actuelle pour amplifier la couverture géographique des normes à l'égard desquelles il n'existe pas encore de consensus au sein de l'OMC, telles que les questions liées au commerce (environnement, droits sociaux, etc.). Ce genre de questions ont été nommées en doctrine des obligations extra-OMC (ou OMC-X). Il met aussi en évidence que, dans l'éventualité où l'UE négocie un accord de libéralisation des échanges avec une union douanière qui intègre des PMA, cela peut engendrer un effet contre-productif de dilution de l'union douanière et de sa transformation en zone de libre-échange dans le cas où un PMA membre souhaite poursuivre l'initiative « tout sauf les armes » du SPG communautaire. Finalement, on constate que, lors du futur SPG communautaire, l'UE donnera de la puissance à sa politique de différenciation parmi les PVD moyennant l'exclusion des pays qui sont considérés par la Banque mondiale comme des pays à revenu moyen de ce mécanisme de bénéfices.

MOTS CLÉS: Politique commerciale de l'Union européenne. Système de préférences tarifaires. Accords de Partenariat Économique. Pays en voie du développement. Régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance (SPG+). Initiative « tout sauf les armes ».

