

EL SPG+ COMO ELEMENTO DE LA COOPERACIÓN ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

ANA MANERO SALVADOR

Profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III de Madrid e investigadora posdoctoral MEC en el Centro de Derecho Internacional de la Universidad Libre de Bruselas.

1. Introducción.

La reforma del Sistema de Preferencias Generalizado (SPG) comunitario como consecuencia del Informe del Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el asunto Comunidades europeas-condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo¹ ha dado lugar al llamado SPG+².

Este nuevo sistema preferencial, cuyas directrices fueron presentadas por la Comisión el 7 de julio de 2004 a través de la comunicación “Países en desarrollo, comercio internacional y desarrollo sostenible: la función del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la Comunidad para el decenio 2006/2015”³, da lugar a un nuevo régimen de estímulo del desarrollo sostenible y el buen gobierno, que sustituye a los antiguos regímenes preferenciales de estímulo social y medioambiental, así como al régimen droga.

Para analizar cómo el SPG+ se configura en un elemento de la cooperación entre Europa y América Latina para la defensa y protección de los derechos humanos, es preciso aludir, en primer lugar, a sus antecedentes, para, a continuación, analizar su formulación y alcance en el marco de la cooperación entre ambos lados del Atlántico.

¹ El 1 de diciembre de 2003 fue hecho público el Informe del Grupo Especial del Asunto Comunidades europeas- condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo (WT/DS246/R). El Informe del Órgano de Apelación se publicó el 7 de marzo de 2004 (WT/DS246/AB/R)

² Vid. MANERO SALVADOR, A. “La incompatibilidad de las preferencias UE-América Latina con el sistema multilateral de comercio”, *REE*, 2005, vol. 39. p. 69 y ss. CEBADA ROMERO, 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*, 2005, vol. 14 y LOPEZ BARRERO, E. “La revisión del régimen droga de las Comunidades Europeas por el sistema de solución de diferencias de la OMC: por fin un límite al abuso de los sistemas de preferencias”, *Anuario Euro-Peruano de Derecho del Comercio*, 2004, vol. 1. p. 421 y ss.

³ COM (2004) 461 final.

2. Antecedentes.

Los SPG tienen su fundamento jurídico en la cláusula de habilitación de la OMC. Este instrumento jurídico, establecido a través de la Decisión de 28 de noviembre de 1979 – Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo-, supone una excepción a la cláusula de la nación más favorecida (NMF)⁴ en la medida en que contempla el otorgamiento de unas ventajas comerciales por parte de los países desarrollados (PD) a los países en desarrollo (PVD), sin esperar reciprocidad y sin tener que extenderlas a los demás miembros de la organización⁵.

Europa ha desarrollado una importante acción preferencial, aunque ésta no siempre se ha llevado a cabo en el marco del SPG. En este sentido, se han distinguido las preferencias especiales y las adicionales.

Las primeras son aquéllas que se han concedido en el marco de los Acuerdos de Lomé con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), cuya última manifestación ha sido el Acuerdo de Cotonou de 2000. Estas preferencias tienen un origen histórico basado en los lazos coloniales que unían a las metrópolis europeas con sus colonias⁶.

Por su parte, las preferencias adicionales son aquéllas que si bien comparten el objetivo previsto en la cláusula de habilitación, esto es, la promoción del desarrollo de los PVD, van más allá, en la medida en que se articulan como un mecanismo de

⁴ La cláusula NMF establece que un “Estado Contratante se compromete a otorgar a otro u otros Estados Contratantes y a personas o cosas que se hallen en determinada relación con éste, un trato no menos favorable que el concedido por el Estado concedente a un tercer Estado o a personas o cosas que se hallen en la misma relación con el tercer Estado.” ÁVILA, A. M. CASTILLO URRUTIA, J. A. y DÍAZ MIER, M. A. *Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay*, Tecnos, Madrid, 1994. p. 44.

⁵ *Vid.* MANERO SALVADOR, A. OMC y desarrollo. Evolución y perspectivas del trato desigual en el Derecho del Comercio Internacional, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006. p. 129 y ss.

⁶ El Acuerdo de Cotonou goza de una derogación adoptada en la Conferencia ministerial de Doha - Decisión Comunidades europeas- Acuerdo de Asociación ACP-CE de 14 de noviembre de 2001 (WT/MIN(01)/15)- que establece que “[c]on sujeción a los términos y condiciones que a continuación se enuncian, se suspenderá la aplicación de las disposiciones del párrafo 1 del artículo I del Acuerdo General hasta el 31 de diciembre de 2007, en la medida necesaria para permitir que las Comunidades europeas concedan el trato arancelario preferencial a los productos originarios de los Estados ACP conforme a lo exigido en el párrafo 3 del artículo 36 y el Anexo V y sus Protocolos del Acuerdo de Asociación ACP-CE sin que estén obligadas a extender ese mismo trato preferencial a productos similares de cualquier otro Miembro.” Párr. 1 de la Decisión Comunidades europeas- Acuerdo de Asociación ACP-CE de 14 de noviembre de 2001 (WT/ MIN(01)/15).

condicionalidad positiva⁷, para estimular a una serie de PVD con problemas específicos a que los superen. Es aquí donde se encuentran los antecedentes del SPG+.

Con anterioridad a la regulación actual de los SPG, la UE había establecido cinco SPG diferentes: el régimen general, el régimen para los países menos avanzados (PMA)- también conocido como Todo menos armas o iniciativa EBA (Everything but Arms)-, los dos regímenes de estímulo – derechos laborales y medioambiental- y el régimen de apoyo a la lucha contra la producción y el tráfico de drogas.

Tras el informe del Órgano de Apelación de la OMC, que consideró que el régimen droga no se adecuaba a la cláusula de habilitación, en la medida en que no establecía criterios transparentes que permitieran la extensión de los beneficiarios de los regímenes preferenciales adicionales, la UE decidió adecuar su regulación, a través del establecimiento de criterios claros que limitaran su discrecionalidad para seleccionar a los Estados susceptibles de ser beneficiarios de un régimen adicional.

Así pues, actualmente el sistema comunitario de preferencias arancelarias generalizadas abarca tres regímenes: el régimen general, el régimen para los PMA, esto es, la iniciativa EBA, y el régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza, conocido como SPG+⁸.

El primero de ellos, tiene un alcance muy amplio, en la medida en que se concede, con carácter general, a los PVD, siempre que el Banco Mundial no los considere como países de ingresos elevados y cuando sus exportaciones no estén suficientemente diversificadas⁹.

⁷ Vid. BARTELS, L. “The WTO enabling clause and positive conditionality in the European Community’s GSP Program”. *JIEL*. 2003, vol. 6 (2) p. 509.

⁸ Vid. Reglamento (CE) No 980/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas.

⁹ Id. Párr. (6)

El régimen general “mantiene la exención arancelaria total para los productos no sensibles y la reducción de 3,5 puntos porcentuales respecto al arancel normal para los productos clasificados como sensibles, excepto para productos textiles y de confección, cuya reducción será del 20 por 100. La novedad es la ampliación del beneficio arancelario a 300 nuevos productos agrícolas y pesqueros que antes sólo figuraban en el SPG droga.” ALVAREZ CASANOVA, J. “El nuevo sistema de preferencias generalizadas de la Unión Europea”, *BICE*, 2005, nº 2825. p. 4

Por su parte, la iniciativa EBA beneficia a los PMA, ya que se les concede un arancel cero para todos los productos provenientes de ellos, con excepción de aquellos que puedan ser calificados como armamento.

A continuación, me centraré en el SPG+, objeto primordial de este trabajo.

3. El SPG+.

El SPG+ se configura como un mecanismo preferencial condicional, en la medida en que establece un trato preferente para una serie de productos provenientes de países considerados vulnerables, que deben cumplir con una serie de criterios, consistentes en la ratificación de un conjunto de instrumentos internacionales, su respeto y aplicación, para poder ser beneficiarios de sus ventajas.

Así de expresivas resultan las siguientes palabras:

“Los países en desarrollo que son vulnerables por su falta de diversificación y su insuficiente integración en el comercio mundial y, al mismo tiempo, asumen responsabilidades especiales como consecuencia de la ratificación y aplicación efectiva de los convenios internacionales sobre derechos humanos y laborales, protección del medio ambiente y gobernanza, deben poder contar con preferencias arancelarias adicionales, destinadas a fomentar el crecimiento económico y, de este modo, responder positivamente a la necesidad de desarrollo sostenible.”¹⁰

El SPG+ engloba a los anteriores regímenes droga y de estímulo de derechos laborales y medioambiental. Como señala Álvarez Casanova “los productos cubiertos por este esquema son los mismos que se beneficiaban del SPG-droga, es decir, casi todos los industriales y un grupo importante de productos agrícolas y pesqueros, que coinciden ahora con los del régimen general. A diferencia del régimen general, el SPG+ concede exención arancelaria para todos ellos, igual que ocurría con el SPG-droga.

¹⁰ Reglamento (CE) No 980/2005 Párr. (7).

Además, mejora el beneficio de los antiguos regímenes social y medioambiental, que otorgaban una reducción arancelaria de 8,5 puntos porcentuales.”¹¹

Estamos, pues, ante un sistema que simplifica el panorama anterior, al tiempo que lo clarifica. Dos son los tipos de requisitos que debe cumplir un PVD para poder ser incluido en el SPG+: ser considerado un país vulnerable y haber ratificado y cumplir una serie de tratados internacionales.

Por lo que respecta al primer grupo de condiciones, el artículo 9.3 del Reglamento especifica qué se entiende por país vulnerable.

“Serán países vulnerables aquellos que:

a) no estén clasificados por el Banco Mundial como países con ingresos elevados durante tres años consecutivos y cuyas cinco principales secciones de sus exportaciones a la Comunidad acogidas al SPG representen más del 75 % del valor del total de sus exportaciones acogidas al SPG, y

b) cuyas exportaciones a la Comunidad acogidas al SPG representen menos del 1 % del valor del total de las exportaciones a la Comunidad acogidas al SPG.

Los datos que se utilicen para establecer la media de tres años consecutivos serán los disponibles a 1 de septiembre de 2004.”

Estamos ante un criterio meramente cuantitativo, y, por tanto, transparente. La misma conclusión podemos deducir del segundo grupo de condiciones, esto es, la ratificación y cumplimiento de instrumentos convencionales.

En este sentido, el que los Estados que deseen ser beneficiarios del SPG+ tengan que cumplir con una serie de obligaciones internacionales relativas al respeto de los derechos humanos, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales – con especial incidencia en los sociales-, y de protección del medio ambiente y gobernanza, consolida el recurso a la condicionalidad en el SPG comunitario como instrumento en la defensa tanto de los derechos humanos, como del buen gobierno.

¹¹ ÁLVAREZ CASANOVA, J. *op. cit.* p. 5.

En la siguiente tabla, se recogen los instrumentos internacionales de obligado cumplimiento para ser beneficiario del SPG+:

Convenios de la ONU y la OIT referentes a los derechos humanos y de los trabajadores¹².

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. Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio
8. Convenio relativo a la edad mínima de admisión al empleo (No 138)
9. Convenio relativo a la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (No 182)
10. Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (No 105)
11. Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio (No 29)
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 (No 100)
13. Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (No 111)
14. Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (No 87)
15. Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (No 98)
16. Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid

- Convenios referentes al medio ambiente y los principios de gobernanza¹³.
17. Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono
 18. Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación
 19. Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes
 20. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
 21. Convenio sobre la Diversidad Biológica
 22. Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología
 23. Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
 24. Convención única de las Naciones Unidas sobre estupefacientes (1961)
 25. Convenio de las Naciones Unidas sobre sustancias psicotrópicas (1971)

¹² Parte A del Anexo III del Reglamento (CE) No 980/2005.

¹³ Parte B del Anexo III del Reglamento (CE) No 980/2005.

26. Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (1988)
27. Convención de México de las Naciones Unidas contra la corrupción

Como se puede observar, los instrumentos se dividen en dos grupos: los referentes a los derechos humanos, con alusión especial a los de los trabajadores, y, por otro lado, los relativos al medio ambiente y a la gobernanza. Estamos, pues, ante una relación que recoge los instrumentos convencionales más relevantes en su ámbito, y su cumplimiento se configura en una suerte de aliciente para los Estados que los ratifiquen y cumplan, en la medida en que facilita el acceso al mercado europeo a una serie de sus productos.

La división que se realiza entre instrumentos relativos a derechos humanos y medioambientales y de buen gobierno es significativa, ya que se establece una diferenciación entre ambos, de lo que se deduce el doble objetivo de este requisito: por un lado se fomenta el respeto por los derechos humanos, con especial incidencia en los derechos de los trabajadores, y, por otro, el cumplimiento de normas medioambientales, así como de buen gobierno, fundamentalmente por lo que atañe a la lucha contra la corrupción.

Ahora bien, el SPG+ establece una diferencia en cuanto a la exigencia de ratificación y cumplimiento entre las dos categorías. Así, el artículo 9 del Reglamento dispone:

“1. El régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza podrá concederse a los países que:

a) hayan ratificado y aplicado efectivamente los convenios indicados en la parte A del anexo III, y

b) hayan ratificado y aplicado efectivamente, como mínimo, siete de los convenios indicados en la parte B del anexo III, y

c) se comprometan a ratificar y aplicar efectivamente, a más tardar el 31 de diciembre de 2008, los convenios indicados en la parte B del anexo III que aún no hayan ratificado y aplicado efectivamente, y

d) se comprometan a mantener la ratificación de los convenios y sus disposiciones de aplicación y acepten la supervisión y revisión periódicas de su aplicación de conformidad con tales disposiciones, y

e) se consideren países vulnerables de conformidad con el apartado 2.

2. No obstante lo dispuesto en las letras a) y c) del apartado 1 respecto a los países con obligaciones constitucionales específicas, el régimen especial de estímulo del desarrollo y la gobernanza podrá ser concedido a los países que no hayan ratificado ni apliquen efectivamente, como máximo, dos de los dieciséis convenios indicados en la parte A del anexo III, siempre que:

a) el país de que se trate haya contraído un compromiso formal de que firmará, ratificará y aplicará cualquiera de los Convenios pendientes, si es que no hay incompatibilidad con su constitución, a más tardar el 31 de octubre de 2005, y

b) en caso de incompatibilidad con su constitución, el país de que se trate haya contraído el compromiso formal de firmar y ratificar cualquiera de los Convenios pendientes, a más tardar el 31 de diciembre de 2006.

Antes de finalizar el año 2006, la Comisión informará al Consejo sobre si el país de que se trata ha cumplido los compromisos antes mencionados. La concesión del régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza a dicho país más allá del 1 de enero de 2007 estará supeditada a la decisión del Consejo. Cuando sea conveniente y sobre la base del informe mencionado, la Comisión propondrá al Consejo tal prórroga.”¹⁴

Se da una mayor relevancia a los instrumentos recogidos en la Parte A, esto es, los relativos a la protección de los derechos humanos, con especial incidencia en aquellos que recogen derechos laborales, que a los contemplados en la Parte B, esto es, los referentes a la protección del medio ambiente y el buen gobierno, respecto de los

¹⁴ Cursivas añadidas.

cuales se permite una mayor flexibilidad en cuanto a los requisitos de firma y ratificación¹⁵.

En definitiva, estamos ante un interesante instrumento cuyo objetivo es múltiple: el fomento del desarrollo, el respeto de los derechos humanos, dotando de especial relevancia a los laborales, la promoción de la protección del medio ambiente, así como el buen gobierno.

4. El SPG+ y su influencia en América Latina y el Caribe.

Si bien el sistema comunitario de preferencias tiene un alcance universal, esto es, todos los PVD son, en principio, susceptibles de ser beneficiarios del mismo, no es menos cierto que el hecho de que tras el informe del Órgano de Apelación en el asunto Comunidades europeas- condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo, se permite una diferenciación entre Estados a la hora de establecer preferencias más beneficiosas para algunos que cumplan con determinadas exigencias. En este sentido, se establece el SPG+, diferenciándose, pues, del sistema general.

¿Quiénes son los beneficiarios del SPG+? La gran mayoría son países latinoamericanos. Así, figuran en la lista Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, El Salvador y Venezuela¹⁶.

El que la mayoría de Estados latinoamericanos sean considerados beneficiarios de este sistema preferencial, implica que este mecanismo forma parte de la cooperación entre la UE y América Latina. Si bien, los acuerdos de asociación y de diálogo político y de cooperación son la cara más visible de esta dimensión, no es menos cierto que el

¹⁵ Existen, pues, dos posibilidades para ser beneficiario del SPG+:

1. haber ratificado y aplicado los convenios de la Parte A (DDHH), al menos 7 de la Parte B, y se comprometa a ratificar y aplicar para el 31 de diciembre de 2008 los que le faltan de la Parte B.
2. será necesario que no sean Estados parte como máximo en 2 de los 16 instrumentos de la Parte A, y que haya contraído el compromiso formal de ratificarlos y aplicarlos a más tardar el 31 de octubre de 2005, o que, en caso de conflicto constitucional, se contraiga el compromiso de firmar y ratificar como muy tarde el 31 de diciembre de 2006.

¹⁶ Junto a Estos países latinoamericanos, también son beneficiarios Georgia, Sri Lanka y Mongolia. Vid. Anexo I del Reglamento (CE) No 980/2005.

SPG+ sirve de complemento a esta acción, en la medida en que permite el establecimiento de una relación comercial más estrecha entre ambos lados del Atlántico.

Asimismo, esta relación comercial tiene objetivos compartidos con los instrumentos convencionales de asociación y de diálogo político y de cooperación. Aparte de tener como objetivo fundamental el fomento del desarrollo de los PVD, en este contexto, latinoamericanos, comparte otros retos como el respeto de los derechos humanos y gobernanza.

Esta coincidencia de retos se evidencia en la enumeración de objetivos de la asociación estratégica birregional establecidos en la Cumbre de Río de Janeiro de 1999, entre los cuales figuran el desarrollo de “diálogos sectoriales (por ejemplo, sobre la cohesión social o el medio ambiente) eficaces para reducir de forma duradera las desigualdades y promover el desarrollo sostenible” o la adaptación de “la ayuda y la cooperación a las necesidades de los países en cuestión”¹⁷; o en la Cumbre de Guadalajara, ya que “la gobernanza, el fortalecimiento del sistema democrático, es el principio que preside lo que podríamos denominar como “estrategia de Guadalajara”, que se centra en el desarrollo de capacidades humanas a través de programas de educación, de salud, de nutrición, de vivienda, de justicia (respeto de los derechos humanos, etc...) y de seguridad, de promoción de empleos dignos, de creación de redes de protección y solidaridad social para las personas y las familias más vulnerables.”¹⁸

Sin embargo, lo que diferencia el sistema de preferencias comunitario, o, más concretamente, el SPG+, de los instrumentos convencionales, en la ausencia de reciprocidad en las relaciones comerciales. Esta cuestión es la clave y el elemento más característico y singular de las preferencias. Por todo ello, no resta sino concluir afirmando que las relaciones entre la UE y los países latinoamericanos se sirven de diferentes instrumentos, y que, dentro de ellos, el SPG+ se caracteriza por establecer preferencias comerciales no recíprocas con una serie de países latinoamericanos que cumplan con determinadas obligaciones internacionales.

¹⁷ COMISIÓN EUROPEA, Una asociación reforzada entre la Unión europea y América Latina, COM (2005) 636 final. p. 6.

¹⁸ ESTRELLA, R. “Europa y América Latina”, *Quórum*, 2006. p. 44.

5. Reflexión final.

Uno de los mayores retos a los que se enfrenta Latinoamérica en la actualidad es la reducción de las desigualdades, en la medida en que la democracia se ha extendido por todo el continente. Ahora bien, tristes lacras como la corrupción y la ausencia de respeto de algunos derechos humanos son problemas que siguen atenazando a estos países.

En este sentido, los textos convencionales de diálogo político, la cooperación y la promoción del libre comercio, son los instrumentos más relevantes. Ahora bien, como complemento a ellos, la existencia de las preferencias comerciales se configura como un elemento valioso. Dentro de ellas, la existencia del SPG+, que tiene como principales beneficiarios a una serie de países latinoamericanos, se consolida como una interesante herramienta de desarrollo, en la medida en que prevé una profundización del régimen preferencial, por tanto, no recíproco, siempre que el Estado beneficiario observe una serie de requisitos relativos al cumplimiento de obligaciones internacionales relativas al respeto de los derechos humanos, con especial incidencia en los derechos laborales, y en la protección del medio ambiente y el buen gobierno.

Bibliografía.

- ALVAREZ CASANOVA, J. “El nuevo sistema de preferencias generalizadas de la Unión Europea”, *BICE*, 2005, nº 2825.
- ÁVILA, A. M. CASTILLO URRUTIA, J. A. y DÍAZ MIER, M. A. *Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay*, Tecnos, Madrid, 1994.
- BARTELS, L. “The WTO enabling clause and positive conditionality in the European Community’s GSP Program”. *JIEL*. 2003, vol. 6 (2)
- CEBADA ROMERO, 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*, 2005, vol. 14.
- ESTRELLA, R. “Europa y América Latina”, *Quórum*, 2006.
- LOPEZ BARRERO, E. “La revisión del régimen droga de las Comunidades Europeas por el sistema de solución de diferencias de la OMC: por fin un límite al abuso de los sistemas de preferencias”, *Anuario Euro-Peruano de Derecho del Comercio*, 2004, vol. 1.
- MANERO SALVADOR, A. “La incompatibilidad de las preferencias UEAmérica Latina con el sistema multilateral de comercio”, *REE*, 2005, vol. 39.
- MANERO SALVADOR, A. *OMC y desarrollo. Evolución y perspectivas del trato desigual en el Derecho del Comercio Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.