



Universidad
Carlos III de Madrid

Instituto de Estudios Internacionales y Europeos
Francisco de Vitoria

LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

ANA MANERO SALVADOR
(Coordinadora)



COLECCION ELECTRÓNICA

INSTITUTO
DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y EUROPEOS

FRANCISCO DE VITORIA

Nº 4

Año 2014

Dirección de la colección:
Carlos R. Fernández Liesa
Montserrat Huguet Santos

ISBN: 978-84-697-1812-4
Depósito legal: M-33798-2014



Instituto Universitario de Estudios Internacionales
y Europeos “Francisco de Vitoria”
c. Madrid, 126. Edificio Luis Vives
28903 Getafe. Madrid. España
Despachos 11.1.19/11.1.18/11.1.23
Tel.: +34 91 624 98 43
Fax: +34 91 624 97 99
fvitoria@der-pu.uc3m

Índice

PRESENTACIÓN, por Profa. Dra. Ana Manero Salvador (Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid).....	7
I. LA UNIÓN EUROPEA Y LA IMPORTANCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS, por Prof. Dr. Rafael de Asís Roig (Catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid).....	9
1. LA UNIÓN EUROPEA Y LOS DERECHOS: LA GARANTÍA.....	9
2. LA UNIÓN EUROPEA Y LOS DERECHOS: LA CONCEPCIÓN.....	12
II. LA UNIÓN EUROPEA COMO SUJETO DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL, por Prof. Dr. Carlos R. Fernández Liesa (Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y Director del Instituto Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid).....	15
1. LA UE SUJETO Y ACTOR DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES....	15
1.1. La UE como sujeto de la Comunidad internacional.....	15
1.2. La Unión Europea como actor de las relaciones internacionales.....	18
2. EVOLUCIÓN DEL MODELO DE ACCIÓN EXTERIOR EUROPEA.....	20
2.1. Diseño inicial del modelo.....	20
2.2. Desarrollo del modelo de acción exterior.....	24
a) La jurisprudencia comunitaria y la acción exterior.....	25
b) De la cooperación política europea a la política exterior y de seguridad común.....	26
2.3. La reforma de los Tratados.....	28
2.4. El Tratado de Lisboa y la acción exterior.....	30
3. EL IUS REPRESENTATIONIS.....	33
3.1. La visibilidad y la representación internacional de la UE.....	33
3.2. Especial referencia al servicio europeo de acción exterior.....	35
3.3. El derecho de legación activa y pasiva.....	36
3.4. La participación de la UE en otras OI.....	38
4. EL IUS AD TRACTATUM.....	39
4.1. El régimen de los tratados de la UE.....	39
a) La fase inicial.....	40
b) La fase intermedia y final.....	41
c) La vigencia de los acuerdos.....	42
4.2. El régimen de los acuerdos celebrados por los Estados miembros con terceros.....	44
5. OTRAS MANIFESTACIONES DE LA SUBJETIVIDAD.....	46
5.1. Privilegios e inmunidades.....	46
5.2. El reconocimiento.....	47
5.3. Las sanciones internacionales.....	48
5.4. La responsabilidad internacional.....	50

III. LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: NUEVAS BASES PARA LA FRAGMENTACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, por Prof. Dr. Cástor Díaz Barrado (Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos I de Madrid).....	57
IV. LA INTRODUCCIÓN DE LA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA, por Prof. Dr. Lucas Rodríguez de las Heras (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación).....	91
1. CONCEPTO Y EVOLUCIÓN DE LAS CLÁUSULAS DEMOCRÁTICAS.....	92
2. CLÁUSULAS DE CONDICIONALIDAD: TIPOLOGÍA.....	95
3. PROBLEMAS Y EFICACIA EN LA APLICACIÓN DE LAS CLÁUSULAS DEMOCRÁTICAS.....	98
4. CONCLUSIONES.....	100
V. LAS PREFERENCIAS EUROPEAS Y LA CONDICIONALIDAD: BALANCE Y PERSPECTIVAS DE FUTURO, por Profa. Dra. Ana Manero Salvador (Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid).....	103
1. INTRODUCCIÓN.....	103
2. LA CONDICIONALIDAD POSITIVA EN EL SPG: EL SPG+.....	103
3. LA SUPERVISIÓN EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO DEL SPG+: EL SALVADOR Y SRI LANKA.....	106
4. LA CONDICIONALIDAD AL MARGEN DEL SPG+.....	107
5. LAS NUEVAS PREFERENCIAS Y LA CONDICIONALIDAD.....	112
6. REFLEXIÓN FINAL.....	117
VI. LA UNIÓN EUROPEA Y EL SISTEMA DE PREFERENCIAS GENERALIZADAS EN AMÉRICA LATINA, por Profa. Dra. Florabel Quispe Remón (Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid).....	119
1. INTRODUCCIÓN.....	119
2. LA RELACIÓN UNIÓN EUROPEA - AMÉRICA LATINA.....	119
2.1. Antecedentes.....	119
2.2. Hacia el sistema de preferencias generalizadas.....	122
3. EL SISTEMA DE PREFERENCIAS GENERALIZADAS EN LA UNIÓN EUROPEA.....	123
3.1. Antecedentes.....	123
3.2. Evolución y aplicación en América Latina.....	123
3.3. Retiro temporal de las preferencias arancelarias.....	127
3.4. Cláusula de salvaguardia.....	128
4. LAS PREFERENCIAS COMERCIALES Y LA CONDICIONALIDAD.....	128
5. REFLEXIÓN FINAL.....	130

VII. LA UE Y LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER ANTE LAS PRIMAVERAS ÁRABES, por Profa. Dra. Pilar Trinidad Núñez (Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos I de Madrid).....	133
1. CONSIDERACIONES INICIALES. LA EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y SUS ELEMENTOS: ¿DE CONCEPTO A INSTITUCIÓN?.....	133
2. EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES Y SUBREGIONALES EN EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	137
2.1 Las Organizaciones Regionales y Subregionales frente a la Responsabilidad de Proteger.....	138
2.2. El papel de la Unión Europea en cada uno de los pilares de la Responsabilidad de Proteger.....	138
3. LA UNIÓN EUROPEA ANTE LAS “PRIMAVERAS ÁRABES”: ÉXITOS Y FRACASOS DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER.....	142
4. CONSIDERACIONES FINALES.....	147
VIII. LA POSTURA DE LA UE ANTE EL CONFLICTO DE MALI Y EXPECTATIVAS DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER, por Profa. Dra. M^a. Ángeles Cano Linares (Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos I de Madrid).....	151
INTRODUCCIÓN.....	151
1. EL CONFLICTO EN MALÍ: DEL MOVIMIENTO DE LIBERACIÓN A LA AMENAZA TERRORISTA.....	151
1.1.El levantamiento del pueblo tuareg.....	153
1.2. El protagonismo emergente de los grupos radicales.....	155
2. LA RESPUESTA INTERNACIONAL.....	156
2. 1 ¿Qué Responsabilidad de proteger?.....	156
2.2. La actuación internacional.....	160
3. LA POSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.....	163
3.1. Las relaciones entre la Unión Europea y Malí.....	163
3.2. Unión Europea y responsabilidad de proteger.....	164
3.3. Las respuestas en el conflicto de Malí.....	166
4. REFLEXIONES EN TORNO A LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN EL CASO DE MALÍ.....	167
IX. UN MAL PRECEDENTE PARA LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: LA INTERVENCIÓN EN LIBIA, por Prof. Dr. Daniel Oliva Martínez (Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid).....	171
1. INTRODUCCIÓN.....	171
2. DEFORMACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: LA MALA PRAXIS EN LA APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 1973.....	172
3. ¿ UNA INTERVENCIÓN PROPORCIONADA Y CONFORME A LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS ?.....	175
4. LAS CONSECUENCIAS PARA LIBIA Y PARA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL.....	181

VI. LA UNIÓN EUROPEA Y EL SISTEMA DE PREFERENCIAS GENERALIZADAS EN AMÉRICA LATINA

Profa. Dra. Florabel Quispe Remón
Profesora titular acreditada
Universidad Carlos III de Madrid

1. INTRODUCCIÓN

Como es de conocimiento general, la Unión Europea, cuyos orígenes se remontan a los años cincuenta del siglo pasado, tenía como prioridad inicialmente el aspecto económico y la creación de un mercado común, ésta situación hizo que dejase aparcado otros asuntos vinculados con sus relaciones exteriores, pero ello ha ido cambiando a lo largo de sus años de evolución y consolidación como un proceso de integración regional europeo. Sus relaciones con las distintas regiones del mundo han sido mayormente comerciales y de cooperación. Con la región de América Latina hasta hace poco tiempo había sido solo de cooperación, sin embargo hoy en día con muchos Estados de esta región ya es también comercial. Es justamente en esta relación, la comercial, donde la Unión Europea (UE) aplica el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), pero en ningún caso este sistema es de aplicación exclusiva hacia esta región, sino se extiende a otros Estados, de otras regiones del mundo con quienes mantienen relación comercial. El presente trabajo tiene por objeto, en primer lugar, hacer un breve recorrido sobre el origen, la evolución, el desarrollo y la consolidación de la relación entre la organización internacional regional más importante, como es la Unión Europea y América Latina, entendida como tal la región sur del continente americano; en segundo lugar, analizar los SPG en la UE y su aplicación en América Latina (AL), sus exigencias y/o condiciones para su otorgamiento, situación ésta que nos permitirá visualizar la repercusión de los SPG en el desarrollo de los países de la región, y/o sus debilidades, de ser el caso.

2. LA RELACIÓN UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA

2.1. Antecedentes

Desde 1951 año en que la UE, como se conoce hoy en día, inicia su andadura con la firma del Tratado de París que crea la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, por los seis Estados fundadores (Alemania, Francia, Bélgica, Italia, Luxemburgo y Países Bajos) han transcurrido más seis décadas, en la que se han producido grandes cambios en su seno y en sus relaciones con Estados de

otras regiones del mundo²⁴⁸. Hace más de sesenta años que se inició la integración europea, una integración que ha traído muchos beneficios para sus integrantes y también ha sido modelo para el inicio de la integración en otras regiones del mundo, aunque lamentablemente ninguno con el éxito de esta Organización Internacional.

La UE ha venido manteniendo una política de cooperación al desarrollo activa, en un primer momento a iniciativa de Francia focalizada en los nuevos Estados nacidos de excolonias francesas (Estados Africanos), más tarde con el ingreso de Reino Unido se extendió a otros países en desarrollo, dando lugar al nacimiento del Grupo ACP, Estados del África, el Caribe y el Pacífico²⁴⁹. Así se da inicio a la relación de cooperación al desarrollo entre bloques con distinto nivel de desarrollo. Pero este Acuerdo no incluye a los países de América Latina.

Si bien durante los años 60 y 70 existió algún vínculo asolapado entre la UE y América Latina²⁵⁰, debido a que las prioridades de la UE estaban en otros lugares del mundo, es a partir de los ochenta cuando realmente se produce un interés por parte de algunos países en el logro de una relación estrecha entre la UE y América Latina, dos importantes y diferentes actores de la comunidad internacional.

La situación de dictadura que atravesaban muchos países de AL durante los años setenta hizo que las relaciones con Europa y el resto del mundo fueran mínimos y en algunos casos inexistentes. Más tarde, el fin de éstas y la voluntad de los países por la transición y consolidación de la democracia, contribuyó a la relación entre ambas regiones, donde el apoyo político era mayor por parte de la entonces Comunidad Europea. Así, 1986, año en que España ingresa en la

²⁴⁸ En 1957 estos países firman el Tratado de Roma por el que se instituye la Comunidad Económica Europea orientada a la creación de una unión aduanera entre estos seis países, así como la definición de determinadas políticas comunes que serían gestionadas por las instituciones creadas en el Tratado. También proceden a la creación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). En 1967 se produce una fusión de los ejecutivos creándose una sola Comisión Europea que sería la institución responsable de la ejecución de los tres tratados, aquí se habla de las Comunidades Europeas. Una modificación importante de los Tratados fundacionales se produjo con el Acta Única Europea en 1987. En 1992 con el Tratado de Maastricht se constituye jurídicamente la Unión Europea que en ese momento ya contaba con doce miembros por cuanto en 1973 se habían incorporado Dinamarca, Reino Unido e Irlanda, Grecia en 1981 y en 1986, España y Portugal. En 1995 se adhirieron Austria, Finlandia y Suecia. Entre tanto en 1997 se firma el Tratado de Ámsterdam que posibilitó la unión económica y monetaria. En mayo del 2004 se produce la mayor ampliación de la UE con la incorporación de Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Malta, Polonia, República Checa. El 1 de enero de 2007 se adhieren Bulgaria y Rumania, y finalmente, el 1 de julio de 2013 lo hizo Croacia, haciendo un total de veintiocho Estados.

²⁴⁹ La primera relación de la UE-ACP se remonta al Convenio Yaundé I de 1963 y Yaundé II de 1969 (ambos contemplaban preferencias comerciales no recíprocas y ayudas financieras al amparo de los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo), y de Lomé I (1975), Lomé II (1979), Lomé III (1984) y Lomé IV (1989), todos basados en el ámbito comercial, se establece una apertura prácticamente total para los productos originarios de estos Estados que estaban exentos de los derechos de aduana. Tras la aprobación de estos distintos convenios, al final los países de estas regiones llegan a firmar en el 2000 el Acuerdo de Cotonou, un acuerdo de intercambio comercial entre los Estados de la UE y los 78 Estados de África, del Caribe y del Pacífico.

²⁵⁰ SOTILLO LORENZO, José A., *Un Lugar en el mundo, la política de desarrollo de la Unión Europea*, Catarata, 2006, pp.152-153.

Comunidad Europea, puede considerarse como una fecha clave en la intensificación de la relación entre ambas regiones. Por ejemplo, en términos cuantitativos la media anual de la ayuda oficial al desarrollo comunitaria para América Latina en los años 70 no alcanzaba los 80 millones de dólares, y para fines de los 90 superaba los 500 millones, y en cuanto a los aspectos cualitativos, se destacan los programas horizontales y el apoyo importante a la integración regional, que en palabras de algunos autores sin este apoyo algunos procesos habrían desaparecido”²⁵¹.

El 22 de junio de 1987 en Nueva York, durante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, se llevó a cabo la primera reunión entre la entonces Comunidad Económica (CE) y el Grupo de Río²⁵². España y Portugal fueron los principales promotores del acercamiento entre ambas regiones, por las relaciones históricas que les une con dicha región. Tal es así que firman la “Declaración Común de Intenciones” anexo al Tratado de Adhesión de ambos países a la CE.

El 20 de diciembre de 1990, los representantes de la CE y los del Grupo de Río firmaron la Declaración de Roma. Antes de esta Declaración, la CE había firmado algunos acuerdos no preferenciales llamados de “primera generación” (años 70, Acuerdos comerciales con Argentina en 1971 que se renovaron en 1975, con Uruguay en 1973, con Brasil en 1974 y el acuerdo de cooperación con México en 1975), y luego pasaron a acuerdos de segunda generación también no preferenciales que responden además del interés comercial a un político y de cooperación (años 80, el Acuerdo de cooperación con Brasil de 1980 que sustituía al anterior, el Acuerdo de Cooperación con el Grupo Andino de diciembre de 1983, y el Acuerdo de Cooperación con Centroamérica de 1985); y los acuerdos de tercera generación con esquemas de cooperación incluido el diálogo político (años 90, acuerdos de cooperación comercial y económica con Argentina en 1990, con Chile en 1990, Uruguay y México en 1991, con Paraguay en 1992, con Comunidad Andina y Centroamérica 1993).

España como miembro de la comunidad europea, en sus inicios, ha jugado un importante papel en la consolidación de esta relación por los vínculos históricos y culturales que le une a esta región. Muchos autores españoles señalaban que era cada vez más complicado convencer a los socios europeos del interés de mantener un programa sólido y creciente de apoyo al desarrollo latinoamericano, un objetivo política y estratégicamente distante del imaginario de los nuevos socios europeos²⁵³, pero hoy por hoy esta reticencia por parte de los demás socios europeos ha desaparecido, es más, creo, que dado el contexto actual de crisis económica, constituye una prioridad y un deseo generalizado el mantener una relación con los países de esta región, que vienen en su gran mayoría creciendo entre un 4 y 5%, situación que queda de manifiesto con los acuerdos bilaterales firmados en los últimos tiempos, los que habían estado aparcados durante mucho tiempo por voluntad de la UE. América Latina a día de hoy es el segundo socio comercial de la UE.

²⁵¹ Ídem.

²⁵² Creado el 18 de diciembre de 1986, al interior de la ONU por la Declaración de Río de Janeiro; integrado por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Constituye el mecanismo permanente de concertación y consulta política que aborda los temas de interés para América Latina y el caribe, reconocido como interlocutor con la CE.

²⁵³ SOTILLO LORENZO, José A., *Un lugar en el mundo...*, ob. cit., p.153.

Las realidades políticas, sociales y, fundamentalmente, económicas en los diversos continentes que conforman el mundo, son completamente diferentes, queda visible la gran desigualdad que existe en los diversos ámbitos entre los países llamados del sur y del norte. Se trata de dos realidades distintas y por ende con prioridades también diferentes, pero esto no ha sido óbice para que los países que conforman la UE y los países de América Latina y el Caribe (ALC) encuentren intereses comunes para enfrentar aquellos problemas que los dividen. Justamente por ello en 1999 los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y ALC se reunieron en lo que se llamó la Cumbre de Río donde nace la iniciativa de desarrollar una Asociación Estratégica Birregional (AEB) que permita elevar el bienestar de las sociedades menos favorecidas. Desde entonces se celebra cada dos años y la última fue en Madrid en el 2010, por cuanto el 3 de diciembre de 2011 se puso en marcha la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), desde entonces la CELAC es la entidad que representa la región de América Latina y el Caribe en la interlocución con la UE, en lo referido a los procesos cumbres UE-ALC, razón por la que la VII Cumbre UE-ALC pasa a denominarse I Cumbre CELAC-UE que se llevó a cabo en Santiago de Chile los días 26 y 27 de enero de 2013. El objetivo de estas Cumbres es evaluar los avances registrados en la materia de cohesión económica, combate a la pobreza, equidad y justicia social en AL²⁵⁴.

2.2 Hacia el Sistema de Preferencias Generalizadas

La UE ha puesto en marcha diversos programas dentro del ámbito de cooperación hacia ALC, los mismos que contribuirían al desarrollo de la cohesión social y la mejora de la situación económica de los que más necesitan. Dentro de las medidas generales de política al desarrollo se incluye el otorgar preferencias arancelarias a los países en vías de desarrollo, para reducir la pobreza generando más ingresos a través del comercio internacional y hacerles más competitivos en los mercados internacionales. Es aquí donde entra en juego el Sistema de Preferencias Generalizadas dado que la comunidad internacional considera al comercio un factor esencial para el desarrollo.

Teniendo en cuenta que el comercio constituye una de las herramientas más efectivas para estimular el desarrollo, la UE ha intentado generar un comercio más intenso y fluido con los países en vías de desarrollo a fin de que éstos puedan aumentar sus ingresos y mejorar su situación económica, a través de la exportación, de la estimulación de la industrialización y la diversificación de sus economías, aspectos básicos para salir del atolladero en la que se encontraban los países de esta región. En esta línea, las PREFERENCIAS ARANCELARIAS constituyen un instrumento que se viene aplicando en la UE desde 1971, no obstante en la política de la Unión Europea se advierte un sistema preferencial desde años atrás aunque no necesariamente en el marco del SPG.

²⁵⁴ Sobre el desarrollo de las cumbres véase: QUISPE REMÓN, Florabel, “Cooperación para el desarrollo y asociación estratégica birregional”, *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2008, pp.133-162.

3. EL SISTEMA DE PREFERENCIAS GENERALIZADAS EN LA UE

3.1 Antecedentes

En 1968, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD)²⁵⁵ celebrada en Nueva Delhi, mediante Resolución 21(II), teniendo en cuenta que la estructura de protección de los países avanzados perjudicaba el desarrollo económico de los países menos desarrollados, recomendó a los países desarrollados la creación de un trato preferencial con criterios no discriminatorios.

El objetivo del SPG era brindar a los países en desarrollo un acceso preferencial o libre de aranceles a los mercados de los países desarrollados, a fin de ayudar a los beneficiarios en sus esfuerzos de desarrollo económico por cuanto la realidad mostraba que los países menos desarrollados decrecían en su desarrollo. Así, según lo aprobado por la UNCTAD en 1968 el objetivo de este sistema era apoyar la industrialización de los países en desarrollo, brindándole un trato preferencial en sus exportaciones a los países desarrollados. Por ello, en el marco del SPG, a los países menos desarrollados, la UE le otorga unilateralmente reducciones arancelarias para sus exportaciones ya sea de productos manufacturados y/o productos agrícolas específicos. El fin último es ayudar a los países menos desarrollados a mejorar su situación económica y hacerles más competitivos.

La regulación de los Sistemas de Preferencia Generalizada en la UE se ha realizado mediante la aprobación de diversos Reglamentos, que establecen con entera libertad las condiciones y los mecanismos a seguir para brindar tales preferencias. Los Reglamentos han ido cambiando y modificándose de acuerdo a los cambios políticos y socioeconómicos que atraviesa el mundo, pero siempre con la libertad en el diseño de las preferencias.

El primer período del SPG en la Unión Europea se inició en 1971 y terminó el 31 de diciembre de 1980. El segundo periodo de 10 años se inició en 1981 y concluyó el 31 de diciembre de 1990, que con prorrogas duró hasta el 31 de diciembre de 1994.

3.2. Evolución y aplicación en América Latina

En 1990 en el marco del régimen SPG-Droga (conocido como SPG Andino), la UE unilateralmente concedió a los países de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) un acceso preferencial en relación con las importaciones de ciertos productos originarios de dichos países para el período 1999-2003, a fin de contribuir en la lucha contra la lacra que

²⁵⁵ Creada en 1964 con el fin, entre otros, de promover el comercio de los países en desarrollo, eliminar las barreras de entrada a los países desarrollados.

acecha al mundo, la droga, en la subregión andina, bajo el principio de responsabilidad compartida. Según un informe de la Comunidad Andina de 2004, gran parte de los productos industriales y una lista de bienes agrícolas y pesqueros ingresan en el mercado europeo exentos de aranceles mediante este régimen, promoviendo de este modo las exportaciones, el crecimiento económico y la generación de empleo en la Comunidad Andina²⁵⁶. Luego este régimen se extendió a los países miembros del Mercado Común Centroamericano.

En 1995 se llevó a cabo una reforma que eliminó todas las restricciones cuantitativas (cuotas y techos) a las importaciones preferenciales del SPG. El régimen se revisaría cada tres años para mejorar la previsibilidad del acceso preferencial a los mercados. Las nuevas normas de graduación basadas en la interacción de índice de desarrollo del país beneficiario y de su índice de especialización a nivel de producto se introducen y se aplican. Se establecieron diferentes SPG para los productos industriales y textiles, y para los productos agrícolas. La introducción de una cláusula social en 1995 permitió a la UE conceder preferencias adicionales a los países que respeten las normas internacionales, fundamentales del trabajo reconocidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Así, el tercer ciclo de diez años comienza en 1995 y concluye en 2005. El SPG se revisó nuevamente en 1998 y contempló un único reglamento para todos los productos. Posteriormente, en el 2001 las cuatro categorías de productos: muy sensibles, sensibles, semi sensibles y no sensibles con preferencias arancelarias distintas, se redujeron a dos: sensibles y no sensibles. La reforma del 2001 también introdujo un régimen distinto para los países menos adelantados, con el objetivo de reorientar las preferencias a los países en desarrollo que más lo necesitan.

Para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2002 al 31 de diciembre del 2004 se aprueba el Reglamento (CE) **Nº 2501/2001** (se amplía hasta el 31/12/2005). Este sistema simplifica y armoniza los procedimientos de los distintos regímenes existentes, con el fin de mejorar el acceso de los países en desarrollo al mercado comunitario, garantizando al mismo tiempo el fomento de las normas sociales fundamentales y de las normas medioambientales. Este reglamento establece cinco categorías:

- un régimen general,
- un régimen especial de estímulo a la protección de los derechos laborales,
- un régimen especial para la protección del medio ambiente,
- un régimen especial a favor de los países menos desarrollados, y
- un régimen especial de apoyo a la lucha contra la producción y el tráfico de drogas.

El 7 de julio de 2004, la Comisión Europea establece las directrices para el funcionamiento del SPG en los próximos diez años, 2006-2015 en su comunicación: “Países en desarrollo, comercio internacional y desarrollo

²⁵⁶ Comunidad Andina, SG/di 661, 1.9.4., del 17 de septiembre de 2004, *Evaluación del Régimen SPG- Droga concedida por la Unión Europea a los países andinos*, 124 pp.

sostenible: la función del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la Comunidad para el decenio 2006/2015”. En esta comunicación señala que se deben realizar esfuerzos para que el sistema logre sus objetivos, ayudar a los beneficiarios a lograr un nivel de competitividad que les permita actuar como socios en el comercio internacional, y para ello el SPG debe ser estable, previsible y de fácil acceso. Por otro lado, se refiere a establecer un nuevo sistema de incentivos orientados a mejorar el respeto de todos los derechos humanos.

El 1 de enero de 2006 entró en vigor el Reglamento **Nº 980/2005** del Consejo, conocido como SPG plus, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2008²⁵⁷. Este Reglamento reduce a tres aspectos su ámbito de aplicación a diferencia del anterior, como lo había mencionado la Comisión en su Comunicación para el decenio 2006/2015:

- un régimen general,
- un régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y gobernanza (SPG+), y
- un régimen especial para los países menos desarrollados (PMD), el todo menos armas (*Everything but arms* (EBA)).

Este sistema preferencial da lugar a un nuevo régimen de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza sustituyendo los antiguos regímenes preferenciales de estímulo laboral, medioambiental, y droga.

En este sistema se consideran diez países de América Latina (cinco en régimen general: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay; y cinco en el SPG+: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela).

Un aspecto que distingue a este Reglamento es la exigencia de la ratificación y respeto de los convenios internacionales de derechos humanos y corrupción (en lo que gobernanza se refiere el anexo cita la Convención de México de la ONU contra la corrupción), además de ciertos convenios de la OIT, que mencionaba el Reglamento anterior. Un avance significativo, por cuanto la cláusula social pasa a ser una cláusula de derechos humanos y gobernanza.

El Reglamento 732/2008 del Consejo del 22 de julio de 2008 regula el SPG para el período del 1 de enero de 2009 al 31 de diciembre de 2011, el que ha sido renovado hasta el 31 de diciembre de 2013. En este caso los diez países indicados líneas arriba se benefician del régimen general y ninguno del SPG+.

A fin de visualizar el efecto o la repercusión que ha tenido el SPG en AL, teniendo en cuenta el balance comercial entre la UE y AL (Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Perú) vemos que en el período correspondiente al año 2000 al 2007, año de comienzo de la crisis, el déficit para la UE era cada vez mayor, sin embargo a partir de 2007 pese a mantenerse el déficit se observa una disminución sostenida de este, llegando a producirse en el 2012 un superávit en el caso de Brasil (primer socio comercial de la UE en AL). De mantenerse esta tendencia en el corto plazo, la UE tendrá superávit en su balance comercial con

²⁵⁷ No obstante es de señalar que el 1 de julio de 2005 entró en vigor el Régimen especial de estímulo del desarrollo y la gobernabilidad de la sección 2 del Capítulo II del Reglamento 980/2005 del Consejo.

AL²⁵⁸. Esto podría entenderse como el fin del SPG en el marco de la cooperación al desarrollo y el inicio de una relación comercial propiamente dicha entre ambos actores.

A partir del 1 de enero del 2014 regirá el **Reglamento 978/2012** del 25 de octubre. Este Reglamento hace una revisión a la normativa vigente, la adapta y actualiza teniendo en cuenta la realidad y los cambios que se desarrollan en el orden mundial, con el objetivo de mejorar el aspecto económico y comercial que imperan hoy en día. Focaliza las preferencias en los países menos desarrollados.

El sistema que comienza a regir en el 2004, al igual que el régimen anterior, se compone de un régimen general, y dos regímenes especiales, un régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza (SPG+) y un régimen especial a favor de los países menos desarrollados (EBA).

Un país será elegible para beneficiarse de las preferencias arancelarias de **régimen general** siempre que no haya sido clasificado por el Banco Mundial como un país de renta alta o de renta media-alta durante los tres años inmediatamente anteriores a la actualización de la lista de países beneficiarios, o si se beneficia de un acceso preferencial al mercado que ofrezca las mismas preferencias arancelarias que el Sistema, o mejores, para prácticamente todos los intercambios comerciales (art. 4). Esto no se aplicará a los países menos desarrollados. No obstante, esto no se aplicará hasta el 21 de noviembre de 2014 en lo que atañe a los países que, al 20 de noviembre de 2012 hayan firmado con la UE un acuerdo preferencial bilateral de acceso al mercado que establezca las mismas preferencias arancelarias que el sistema, con respecto a casi todo el comercio, y que todavía no se aplique. Este régimen concede una exención arancelaria para los productos no sensibles, excepto los componentes agrícolas, y una reducción de 3,5 puntos de arancel para los productos sensibles (un 20% de reducción para textil y confección).

Por otro lado, un país se beneficiará del **SPG+** siempre y cuando sea considerado vulnerable debido a la falta de diversificación y a la integración insuficiente en el sistema de comercio internacional; haya ratificado todos los convenios enumerados en el anexo VIII, es decir, los Convenios principales de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo sobre derechos humanos y laborales, y los Convenios relativos al medio ambiente y a los principios de gobernanza, un total de veintisiete convenciones; y no haya formulado una reserva que esté prohibida por cualquiera de dichos convenios o atente contra el objeto y fin del convenio. Así, se le concederá este régimen al país que lo haya solicitado por escrito a la Comisión y siempre que el examen de la solicitud ponga de manifiesto que el país solicitante ha cumplido con las exigencias antes mencionadas.

Finalmente un país se beneficiará del régimen EBA si está clasificado por las Naciones Unidas como país menos desarrollado. En este régimen los derechos del arancel aduanero se suspenden en su totalidad para todos los productos que provienen de estos países, con excepción de las armas y municiones. La Comisión realizará una revisión permanente de la lista, por cuanto si un país beneficiario del todo menos armas (TMA) deja de estar en la

²⁵⁸ Balance comercial estimado en base a las importaciones y exportaciones de la UE27 con estos cinco países.

lista, la Comisión tiene potestad para adoptar actos delegados que modifiquen la lista de países beneficiarios, tras un período transitorio de tres años a partir de la fecha de entrada en vigor del acto delegado.

En el nuevo Reglamento advertimos una reducción visible de los países que se hacen acreedores del SPG respecto a los Reglamentos anteriores.

Pasa de 177 países y territorios divididos en 3 grupos: SPG, SPG+, EBA a 90 países que necesitan el SPG:

- 49 EBA y 41 de renta baja y media baja que podrán beneficiarse del SPG y SPG+ (de AL: Bolivia, Ecuador, Paraguay, Colombia y Perú, aunque estos dos últimos pronto dejarán de serlo por cuanto en este año 2013 ya disponen de acuerdos de libre comercio);

- 33 países ya no serán elegibles por mantener algún tipo de acuerdo de acceso especial al mercado europeo (en AL: Chile);

- 34 países tampoco serán beneficiarios porque mantienen relaciones bilaterales, y

- 20 países que no entran en los SPG porque han sido clasificados de renta alta o media alta (Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela en AL).

No hay que olvidar que las reducciones arancelarias son beneficios que otorga la UE y al ser voluntaria puede, conforme al Reglamento, retirar en cualquier momento. Es un mecanismo de cooperación para el desarrollo, en el que el país desarrollado tiene la libertad para diseñar el sistema como mejor lo considere. Actualmente como vimos líneas arriba cuenta con tres regímenes preferenciales.

3.3. Retiro temporal de las preferencias arancelarias

Por otro lado, este sistema también recoge la retirada temporal de las preferencias, ya sea sobre la totalidad o parte de los productos originarios de un país beneficiario por violación grave y sistemática de los principios establecidos en los convenios mencionados *supra*, por exportación de mercancías fabricadas en prisiones, por deficiencias graves en los controles aduaneros de la exportación o el tránsito de drogas, o incumplimiento de convenios internacionales relacionados con la lucha contra el terrorismo y blanqueo de dinero, ejercicio grave y sistemático de prácticas comerciales desleales que perjudican a la industria de la UE y no han sido abordadas por el país beneficiario, así como por el incumplimiento grave y sistemático de los objetivos adoptados por las organizaciones regionales de pesca o acuerdos relativos a la conservación y gestión de recursos pesqueros de los que la Unión es parte.

La Comisión será la encargada de notificar al país la retirada de la lista de los países beneficiarios.

En América Latina hasta la fecha no se ha producido ningún retiro temporal por las causas mencionadas, ni se ha iniciado una investigación. Esto no es precisamente porque los Estados cumplan escrupulosamente las exigencias, basta ver el caso de Colombia donde aún queda mucho por hacer en materia de derechos humanos.

3.4. Cláusula de salvaguardia

El Reglamento protege a los productores comunitarios a través de una cláusula de salvaguardia que permite restablecer los aranceles aduaneros normales cuando las importaciones de un producto originario de un país beneficiario de cualquiera de los regímenes preferenciales puedan causar o amenazar con causar dificultades considerables a los productores de la Unión de productos similares o directamente competidores.

4. LAS PREFERENCIAS COMERCIALES Y LA CONDICIONALIDAD

Como hemos venido observando a lo largo del trabajo la UE a través de una manifestación unilateral otorga preferencias arancelarias a los Estados o grupo de Estados, como ha sido el caso de la Comunidad Andina, pero a su vez exige el cumplimiento de determinados requisitos, también conocido como cláusulas de condicionalidad.

Esta condicionalidad pueda estar presente en un acuerdo bilateral celebrado entre la UE y uno o varios países, o también unilateral, cuando se inserta en un reglamento de la Unión. Así, en el caso de las preferencias arancelarias el Estado beneficiario la tiene que aceptar sí o sí, si quiere hacerse acreedora de la preferencia. Una de esas condiciones en sus relaciones con otros Estados en general, es el respeto del Estado de Derecho, la Democracia y los derechos humanos²⁵⁹. Tal es así que para garantizar estos aspectos más allá de sus fronteras aprobó la cláusula “derechos humanos y democracia”, la cláusula social y la iniciativa Europea Democracia y Derechos Humanos. De los que la cláusula derechos humanos y democracia constituye el instrumento básico de la su acción exterior²⁶⁰. La UE pretende de este modo garantizar el respeto de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho en aquellos países con los cuales mantiene algún tipo de relación, y en caso de incumplimiento o graves violaciones proceder a sanciones establecidas en el Acuerdo firmado previamente.

En este contexto, el Reglamento 3286/94/CE del Consejo de 22 de diciembre relativo al SPG, recoge la cláusula social al establecer ciertos beneficios para aquellos países en desarrollo que se comprometan a respetar los convenios de la OIT vinculados a la protección y defensa de los derechos sociales²⁶¹. Otorga ventajas comerciales a los países que se comprometen a

²⁵⁹ Es de señalar que los derechos humanos no han estado regulados en la Unión Europea desde sus inicios, es más no ha tenido un instrumento vinculantes de derechos humanos hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

²⁶⁰ CANDELA SORIANO, Mercedes, *Los Derechos Humanos y el Estado de Derecho en la Acción Exterior de las Unión Europea*, Dykinson, 2006, p. 163.

²⁶¹ Véase también el Reglamento N° 1256/96, en el que se establece la suspensión temporal total o parcial de las preferencias arancelarias a los países que practicaran la esclavitud

respetar los derechos humanos mencionados en los anexos del Reglamento (condicionalidad positiva) y por otro lado establece restricciones a los países que incumplen los tratados internacionales establecidos en tales anexos (condicionalidad negativa). Algunos autores han definido esta cláusula en el comercio internacional como la subordinación de la adopción de determinadas medidas comerciales a la garantía de determinados derechos sociales en el proceso de producción de las mercancías importadas²⁶². “Las medidas comerciales en cuestión pueden tener un carácter liberalizador (si se respetan los derechos sociales) o restrictivo (si no se respetan dichos derechos)”²⁶³. Hay quien cuestiona la legitimidad de los instrumentos de condicionalidad negativa por cuanto sanciona a los países por no respetar ciertos estándares laborales impuestos por otro Estado, el mismo que atentaría contra la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, si no se demuestra que esos estándares laborales han sido previamente aceptados por el país destinatario de las medidas, pero por otro lado reconocen que el SPG se muestra como el mejor adoptado para la introducción de una condicionalidad social en el comercio internacional²⁶⁴. Lo cierto es que la condicionalidad está estrictamente vinculada con la ayuda al desarrollo.

No obstante, la primera referencia a los derechos humanos en el texto principal de un acuerdo exterior lo encontramos en cuarto Convenio de Lomé del 15/12/1989 (art.5), pero respecto a América Latina recién en la década de los noventa se introduce el tema de los derechos humanos, este ha sido el caso del Acuerdo marco de cooperación comercial y económica de la Comunidad Económica Europea y Argentina de 1990, en la que además del respeto de los derechos humanos se incluye el respeto de los principios democráticos. Lo mismo sucede en el Acuerdo firmado con Chile en 1991, y en 1992 con Paraguay y Uruguay²⁶⁵. Los Acuerdos de primera y segunda generación a la que hicimos referencia *supra* no contenían ninguna referencia a los principios democráticos ni a los derechos humanos.

En palabras de Candela Soriano, hay un avance en la evolución de la cláusula en el acuerdo con Brasil, firmado el 29/06/1992, cuando por vez primera se inserta en el marco latinoamericano una cláusula elemento fundamental. También, los acuerdos marco de cooperación firmados con dos integraciones regionales en el año 1993, Mercado Común centroamericano, el 22/02/1993 y con el Pacto Andino, el 23/04/1993, con el Mercado Común del Sur el 15/12/1995 en el que ya pasa a ser un elemento esencial. No obstante a ser una innovación importante, esta cláusula no constituía un elemento esencial del acuerdo y no podía por ende servir como base jurídica para suspender la cooperación en caso de violaciones de derechos humanos. “De ahí el carácter controvertido de la imposición de un embargo comercial a Haití el 2/12/1991,

conforme se encontraba definida en los artículos 29 y 105 de la OIT o se verificara la exportación de productos fabricados en prisiones. Para confirmar dichas prácticas era necesario la realización de una encuesta previa, situación ésta ausente en los últimos reglamentos que regulan el SPG.

²⁶² HINOJOSA MARTINEZ, Luís, *Comercio Justo y Derechos Sociales*, Tecnos, 2002, p. 35.

²⁶³ *Ibidem*.

²⁶⁴ *Ídem*, pp. 35-127

²⁶⁵ Sobre el tema de los derechos humanos en la Unión Europea, véase: CANDELA SORIANO, Mercedes, *Los Derechos Humanos...*, *ob. cit.*, pp. 164-228.

país miembro de la Convención de Lomé, tras la destitución del presidente Aristide”²⁶⁶.

Luego la UE ha concluido acuerdos bilaterales con Chile en 1996 y con México en 1997 en los que se incluye una cláusula elemento esencial y una cláusula complementaria de suspensión. El Acuerdo de Asociación con Chile firmado el 18/11/2001 y en vigor parcialmente desde el 1 de febrero de 2003 y los Acuerdos sobre diálogo político y cooperación entre la CE y sus Estados miembros y la Comunidad Andina, y entre la CE y los países de América Central, ambos firmados el 15/12/2003, contienen una cláusula de derechos humanos y democracia elemento esencial a la que inserta en el Acuerdo con México pero con una referencia explícita al Estado de Derecho.

Como se puede observar la inclusión de la cláusula derechos humanos, democracia y Estado de Derecho ha sido paulatino y en marco diferente a los SPG. En el marco del SPG encontramos en un primer momento la cláusula social.

5. REFLEXIONES FINALES

La relaciones entre la Unión Europea y América Latina datan de muchos años atrás, en primer término de cooperación, fundamentalmente, y hoy en día más comercial. Éstas estuvieron acompañadas de un sistema de preferencia arancelarias con el único fin de contribuir a la mejora de la situación económica de los países beneficiarios, a través de las exportaciones, la industrialización y la diversificación de sus economías, y conseguir que sean competitivos en sus relaciones internacionales.

En 1971 la Unión Europea comenzó a otorgar ciertos beneficios arancelarios a los países menos desarrollados para exportar sus productos a los países desarrollados. Beneficios concedidos bajo el Sistema de Preferencias Generalizadas, este sistema se encuentra regulado por un Reglamento que se ha ido modificando, el último entrará en vigor el 1 de enero de 2014 y tendrá una vigencia de diez años. Estos reglamentos se han ido modificando teniendo en cuenta los cambios que atraviesa la comunidad internacional. Es de señalar que en la UE no hay un SPG exclusivo para América Latina ni para otra región específica, por cuanto la regulación de este sistema es general para todos los países del mundo.

Para la UE la condicionalidad está directamente vinculada con la ayuda al desarrollo y el comercio, esto es, en el caso del SPG fija las condiciones para otorgar a todos los países en desarrollo que se encuentren en la lista de países beneficiarios y no exige reciprocidad por parte del receptor. Una de las exigencias es el reconocimiento y respeto de las normas internacionales de los derechos humanos, los que incluyen los derechos económicos, sociales y culturales. El último Reglamento hace referencia a la efectividad de los derechos, asunto que resulta paradójico teniendo en cuenta que las preferencias

²⁶⁶ Ídem, p.166.

arancelarias están destinadas a los países menos desarrollados y por ende será casi una misión imposible hacer efectiva, por ejemplo los derechos sociales, por parte de estos países. La exigencia de condiciones debe ser acorde a la realidad y cautelosa por cuanto no tiene sentido realizar exigencias de cumplimientos imposibles a los países menos desarrollados, cuando incluso a los países desarrollados les cuesta garantizar su efectividad.

Como un mecanismo voluntario de cooperación para el desarrollo, los SPG, están diseñadas por parte de la UE con enorme libertad y es así que introduce condiciones en el comercio internacional que deben ser aceptadas y cumplidas por el país o grupo de países que quieren ser beneficiarios.

No obstante, es de señalar que si bien hasta hace poco gran parte de los países de América Latina eran beneficiarios de las preferencias, el crecimiento económico de muchos de éstos han hecho que la situación cambie, y hoy por hoy gran parte de los países de esta región mantienen una relación comercial de igual a igual con la Unión Europea. Pareciera que ha llegado la hora de “recuperar” la ayuda prestada en su momento a través del SPG por parte de la UE. Este hecho, desde luego, constituye una radiografía de cómo van las cosas actualmente, en la relación Unión Europea y América Latina.

Hasta hace poco podíamos afirmar que el SPG se encontraba dentro de las prioridades de la política comercial comunitaria, pero por los acontecimientos de los últimos tiempos y el interés que viene mostrando la UE en la celebración de acuerdos bilaterales con diversos países en América Latina hace pensar que esta prioridad ha cambiado y ahora busca acuerdos que le permitan beneficios económicos. Hablamos de reciprocidad, un aspecto justamente ausente en los SPG.