

# LA NUEVA REGULACIÓN DE LAS PREFERENCIAS ARANCELARIAS DE LA UE EN FAVOR DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO PARA EL PERÍODO 2014-2023: HACIA UN SISTEMA DE PREFERENCIAS «NO GENERALIZADAS»

MIGUEL ÁNGEL CEPILLO GALVÍN \*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. PRINCIPALES REFORMAS OPERADAS EN EL SPG EN VIRTUD DEL REGLAMENTO 978/2012.
  1. NOVEDADES INSTITUCIONALES.
  2. DISTINCIÓN ENTRE PAÍSES ELEGIBLES Y PAÍSES BENEFICIARIOS.
  3. MODIFICACIONES EN EL MECANISMO DE GRADUACIÓN DE LAS PREFERENCIAS.
  4. NUEVOS CRITERIOS DE VULNERABILIDAD Y DE PRUEBA DE RESPETO DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS EN EL MARCO DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE ESTÍMULO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA GOBERNANZA (SPG+).
- III. CONSIDERACIONES FINALES.

---

\* Profesor Contratado Doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Departamento de Derecho Internacional Público, Derecho Penal y Derecho Procesal, Universidad de Cádiz, España.

Trabajo realizado en el marco del Proyecto «La globalización económica y la integración europea: análisis jurídico desde el Derecho Internacional», P08-SEJ-04082 – Proyectos de investigación de excelencia en equipos de investigación de Andalucía.

## I. INTRODUCCIÓN

Tras cuatro décadas de existencia del sistema de preferencias arancelarias generalizadas (SPG, en adelante)<sup>1</sup> y con una dilatada experiencia en la concesión en dicho marco de un trato comercial privilegiado a los países en desarrollo<sup>2</sup>, en octubre de 2012 la Unión Europea (UE, en adelante) aprobaba

---

<sup>1</sup> El SPG nace en el seno de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) a finales de los años sesenta, a partir de la iniciativa del establecimiento de un sistema de preferencias generalizadas en favor de los países en desarrollo propuesta en la Resolución 21 (II) sobre la expansión y diversificación de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo, de 26 de marzo de 1968 (*Actas de la II UNCTAD*, vol. 1), y aprobada por medio de la Decisión 75 (IV) de la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD, de 13 de octubre de 1970 (doc. TD/B/332), en la cuales se establecen los objetivos que debe perseguir el SPG, así como los caracteres esenciales y los productos que deberían estar cubiertos por el mismo. Esa propuesta de la UNCTAD es posteriormente llevada a la práctica en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en primer lugar en virtud de la Decisión de 25 de junio de 1971 (L/3545, *Instrumentos básicos y documentos diversos (GATT)*, nº 18, 1972) y finalmente a través de la Decisión de 28 de noviembre de 1979 (L/4903, *Instrumentos básicos y documentos diversos (GATT)*, nº 26, 1980), en donde se van a terminar de perfilar los límites dentro los cuales debe desenvolverse el SPG. Sobre esta cuestión puede verse CEPILLO GALVÍN, M. A.: *Política comercial europea y preferencias arancelarias*, Dykinson, Madrid, 2008, en particular pp. 87-129.

<sup>2</sup> Las Comunidades Europeas por aquel entonces aprobaron el primer plan de preferencias arancelarias generalizadas en 1971, en virtud de los siguientes Reglamentos: Reglamento (CEE) nº 1308/71 del Consejo, de 21 de junio de 1971, relativo a la apertura, reparto y modo de gestión de contingentes arancelarios comunitarios para ciertos productos originarios de países en vías de desarrollo; Reglamento (CEE) nº 1309/71 del Consejo, de 21 de junio de 1971, relativo a la concesión de preferencias arancelarias para ciertos productos originarios de países en vías de desarrollo; Reglamento (CEE) nº 1310/71 del Consejo, de 21 de junio de 1971, relativo a la apertura, reparto y modo de gestión de contingentes arancelarios comunitarios para ciertos productos textiles originarios de países en vías de desarrollo; Reglamento (CEE) nº 1311/71 del Consejo, de 21 de junio de 1971, relativo a la concesión de preferencias arancelarias para ciertos productos textiles originarios de países en vías de desarrollo; Reglamento (CEE) nº 1312/71 del Consejo, de 21 de junio de 1971, relativo a la apertura, reparto y modo de gestión de contingentes arancelarios comunitarios para ciertos productos textiles y de calzado originarios de países en vías de desarrollo; Reglamento (CEE) nº 1313/71 del Consejo, de 21 de junio de 1971, relativo a la concesión de preferencias arancelarias para ciertos productos textiles y de calzado, originarios de países en vías de desarrollo; Reglamento (CEE) nº 1314/71 del Consejo, de 21 de junio de 1971, por el que se establece, para ciertos productos de los capítulos 1 a 24 del arancel aduanero común, un sistema de preferencias generalizadas en favor de los países en vías de desarrollo (*Journal Officiel des Communautés Européennes L 142* de 28.06.1971, pp. 1, 13, 57, 63, 69, 76 y 85, respectivamente).

el Reglamento 978/2012 por el que se establece la nueva regulación del SPG para el período 2014-2023<sup>3</sup>, que incorpora cambios sustanciales en dicho sistema.

Mediante el SPG la UE concede una reducción, o incluso una eliminación, de los derechos de aduana aplicables a los productos originarios de los países en desarrollo, en atención a las diferentes circunstancias en las que tales países se encuentran y, en su caso, a los mayores compromisos asumidos por éstos en la promoción del desarrollo sostenible, con objeto de incentivar su crecimiento económico a través del comercio.

Dicho tratamiento arancelario preferencial se efectúa actualmente en virtud de tres regímenes diferentes aplicables en el marco del SPG, el «régimen general», el «régimen especial en favor de los países menos desarrollados», y el «régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza», y así se seguirá haciendo igualmente a partir de 2014 según lo establecido en la nueva regulación del SPG.

En lo que se refiere en concreto al régimen general, el Reglamento 978/2012 establece para una serie de productos clasificados como sensibles una reducción arancelaria de 3,5 puntos porcentuales de los derechos *ad valorem* —que será del 20 % en el caso de los productos textiles y prendas de vestir— y del 30 % de los derechos específicos; y para los productos clasificados como no sensibles (excepto los componentes agrícolas) una suspensión de los derechos del arancel aduanero común<sup>4</sup>.

Por su parte, el régimen aplicable a los países menos avanzados consiste en la concesión de una franquicia arancelaria a todos los productos originarios (excepto armas y municiones) de los países clasificados por Naciones Unidas como países menos desarrollados, razón por la cual se conoce habitualmente a este régimen como «todo menos armas»<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Reglamento (UE) n° 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (CE) n° 732/2008 del Consejo, *DOUE L 303* de 31.10.2012, p. 1.

<sup>4</sup> *Vid.* art. 7 del Reglamento 978/2012, *cit.*

<sup>5</sup> *Vid.* art. 17 del Reglamento 978/2012, *cit.* La UE ha respetado siempre escrupulosamente a estos efectos el listado de países menos desarrollados elaborado en el seno de la ONU, que actualmente incluye 49 Estados. No obstante, en lo que se refiere concretamente a Myanmar la UE decidió en 1997 retirar temporalmente las preferencias arancelarias en virtud del Reglamento (CE) n° 552/97 del Consejo, de 24 de marzo de 1997, *DOCE L 85* de 27.03.1997, al considerar que en dicho país se practicaba el trabajo forzoso. Esta situación, que se viene manteniendo desde hace más de quince años, va a cambiar muy pronto en la medida en que el 17 de septiembre de 2012 la Comisión pre-

Por último, en virtud del régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza (normalmente conocido como régimen SPG+) la UE otorga un trato arancelario más beneficioso que el concedido en el marco del régimen general a aquellos países en desarrollo que asuman responsabilidades especiales como consecuencia de la ratificación y aplicación efectiva de determinados convenios internacionales que, desde la perspectiva de la UE, constituyen el núcleo sustancial del concepto integral de desarrollo sostenible que se pretende fomentar a través de este régimen especial<sup>6</sup>.

El objetivo de este trabajo no es estudiar tales regímenes ni abordar una investigación en general del SPG de la Unión Europea, en tanto que ello se ha realizado ya con cierto detalle por parte de la doctrina, especialmente en los últimos quince años<sup>7</sup>.

---

sentó una propuesta de Reglamento al Parlamento Europeo y al Consejo por el que se derogaría el mencionado Reglamento (CE) n.º 552/97 al haberse comprobado mediante los procedimientos establecidos en la regulación vigente sobre el SPG que en dicho país ya no se produce una práctica sistemática y generalizada del trabajo forzoso, lo que implicará un restablecimiento de las preferencias arancelarias concedidas en el marco del SPG una vez que el Parlamento Europeo y el Consejo han mostrado recientemente su conformidad con el contenido de dicha propuesta (aprobación sin enmiendas en primera lectura por el Parlamento Europeo el 23 de mayo de 2013, y aprobación por el Consejo en primera lectura el 6 de junio de 2013). *Vid.* Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo que deroga el Reglamento (CE) n.º 552/97, por el que se retira temporalmente a la Unión de Myanmar el beneficio de las preferencias arancelarias generalizadas, COM (2012) 524 final de 17.09.2012. Sobre el mecanismo de retirada temporal de las preferencias generalizadas concedidas por la UE, y en particular sobre el procedimiento seguido en relación con Myanmar, *vid.* 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, n.º 1, 2011, pp. 63-85.

<sup>6</sup> *Vid.* art. 12 del Reglamento 978/2012, *cit.*, que contempla la suspensión de los derechos *ad valorem* aplicables a los productos incluidos en este régimen y de los derechos específicos aplicables a tales productos, salvo cuando el arancel aduanero común prevea asimismo derechos *ad valorem*. En el caso concreto de los productos del código de la nomenclatura combinada 1704 10 90 (artículos de confitería sin cacao, incluido el chocolate blanco, con un contenido de sacarosa superior o igual al 60 % en peso, incluido el azúcar invertido calculado en sacarosa) el derecho específico se limitará al 16 % del valor en aduana.

<sup>7</sup> Entre los trabajos más recientes pueden destacarse CEPILLO GALVÍN, M. A.: «El Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas de la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos*, n.º 55, 2010, pp. 9-39; LÓPEZ-JURADO, C.: «La oferta comercial preferencial de la Unión Europea a los países en vías de desarrollo: modalidades e interacciones», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 39, 2011, pp. 443-483; QUICK, R., SCHMÜLLING, U.: «A New Approach to Preferences: The Review of the European GSP

Nuestro propósito es analizar las principales modificaciones que aporta la nueva regulación de dicho instrumento para la próxima década, las cuales propician a nuestro juicio un cambio sustancial del mismo hasta el punto de transformarlo en un sistema no generalizado de preferencias arancelarias en la medida en que a partir de 2014 se convertirá como veremos en un instrumento selectivo que sólo beneficiará a determinados países en desarrollo.

## II. PRINCIPALES REFORMAS OPERADAS EN EL SPG EN VIRTUD DEL REGLAMENTO 978/2012

Aunque el Reglamento 978/2012 incorpora algunas otras modificaciones de interés en la regulación sobre las preferencias generalizadas, tales como la inclusión de nuevos productos en el seno del SPG<sup>8</sup> o la mayor estabilidad del sistema mediante la ampliación de su duración a diez años<sup>9</sup>, en este trabajo vamos a centrar el análisis en aquellas reformas que consideramos de mayor relevancia y que conducen, en algunos casos, a un cambio sustancial de dicho instrumento.

Entre éstas podemos destacar, en primer lugar, las que se encuentran relacionadas con el renovado diseño del proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política comercial de la UE propiciado por el Tratado de Lisboa, que confiere un papel central al Parlamento Europeo en el marco del procedimiento legislativo ordinario, así como un particular protagonismo a la Comisión en cuanto a la adopción de los actos no legislativos de alcance general a través de la delegación de poderes normativos<sup>10</sup>.

---

Scheme», *Global Trade and Customs Journal*, nº 1, 2011, pp. 9-15. Una extensa bibliografía a este respecto puede encontrarse en CEPILLO GALVÍN, M. A.: *Política comercial europea...*, *op. cit.*, pp. 329-347.

<sup>8</sup> En concreto, en el SPG para el período 2014-2023 se incorporan 15 nuevas líneas tarifarias correspondientes a productos considerados «no sensibles» (beneficiarios por tanto de una franquicia arancelaria), así como otras cuatro líneas tarifarias que ya están incluidas en la regulación actualmente vigente como productos «sensibles» (que sólo se benefician en consecuencia de una reducción arancelaria), pero que a partir de 2014 pasarán a considerarse «no sensibles». Finalmente, se contemplan cuatro nuevas líneas tarifarias en el marco del régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza (SPG+).

<sup>9</sup> Habría que destacar que hasta el momento la duración de los planes de preferencias arancelarias generalizadas de la Unión Europea era de tres años, en general.

<sup>10</sup> Como ha señalado GARZÓN CLARIANA, G.: «Los actos delegados en el sistema de fuentes de Derecho de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*,

En segundo lugar, dedicaremos una especial atención a la distinción que en la nueva regulación del SPG se hace entre países elegibles y países beneficiarios de las preferencias arancelarias, a la que podemos considerar sin duda alguna la novedad más importante que presenta el Reglamento 978/2012. El hecho de que no todos los países en desarrollo elegibles resulten finalmente beneficiarios de tales preferencias implica a nuestro juicio la desnaturalización del SPG como un instrumento de concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo con un carácter generalizado, al transformarse en un instrumento selectivo y destinado en principio exclusivamente a aquellos países en desarrollo que se encuentran en determinadas circunstancias.

A continuación, en tercer lugar, analizaremos las modificaciones que introduce el Reglamento antes mencionado en el mecanismo de graduación de las preferencias para ciertos productos procedentes de determinados países beneficiarios del SPG, cuando éstos han superado un umbral preestablecido en términos de porcentaje sobre el total de importaciones en la UE de tales productos.

Finalmente, en cuarto lugar, procederemos al análisis de algunas reformas de importancia que se incluyen en la nueva regulación en relación con el régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza.

## 1. NOVEDADES INSTITUCIONALES

El incremento paulatino de las competencias normativas del Parlamento Europeo y su extensión a nuevos ámbitos materiales a lo largo del medio siglo de existencia de lo que es hoy la UE es una realidad incuestionable y perfectamente conocida por todos los estudiosos de la integración europea.

Y lo es igualmente que en virtud del Tratado de Lisboa se produce una generalización de la codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo en los distintos campos de actuación de la UE a través del ahora denominado procedimiento legislativo ordinario, que alcanza entre otros ámbitos al de la Política Comercial Común, hasta ese momento un espacio sustraído a la competencia normativa del Parlamento Europeo.

Es cierto que en lo que se refiere concretamente a la aprobación de los diferentes planes de preferencias arancelarias generalizadas la práctica habi-

---

nº 37, 2010, p. 756, tras el Tratado de Lisboa la delegación de poderes normativos se ha convertido en el procedimiento ordinario para la adopción de actos no legislativos de alcance general.

tual a lo largo de todos estos años ha sido la remisión de la propuesta de la Comisión al Parlamento Europeo y la solicitud de dictamen a dicha Institución, a pesar de no ser preceptivo, y que en ocasiones se hayan tenido en cuenta algunos de sus planteamientos a la hora de la adopción del texto definitivo por el Consejo, aún sin estar obligado a ello al tratarse obviamente de una consulta no vinculante<sup>11</sup>.

Pero el cambio radical que implica que el artículo 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo artículo 133 del Tratado de la Comunidad Europea) establezca que los reglamentos mediante los cuales se adopten las medidas que definan el marco de aplicación de la política comercial de la UE deben adoptarse con arreglo al procedimiento legislativo ordinario está fuera de toda duda. En efecto, la capacidad que tiene ahora el Parlamento Europeo de proyectar su propia perspectiva sobre las preferencias generalizadas modifica totalmente la situación, si bien todavía es pronto para poder valorar adecuadamente el impacto que ello puede llegar a tener realmente en la configuración futura del SPG más allá del período 2014-2023.

Si nos atenemos a los cambios propiciados en el texto definitivo del Reglamento 978/2012, en virtud de las enmiendas presentadas por el Parlamento Europeo, podemos llegar a la conclusión de que en principio no se altera sustancialmente la propuesta de la Comisión, a pesar de que tales cambios afectan a ocho considerandos y a dieciocho artículos<sup>12</sup>. No obstante, merece destacarse por su importancia el establecimiento de una vigencia limitada a diez años del citado Reglamento, desde el 1 de enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2023, salvo en lo que se refiere al régimen «todos menos armas» que sigue aplicándose de forma indefinida<sup>13</sup>, cuando la Comisión proponía en su lugar que la nueva regulación se aplicase sin fecha de expiración aunque con la obligación de proceder a un examen de ésta cinco años después de su entrada en vigor<sup>14</sup>. La posición de la Eurocámara contraria a esa

---

<sup>11</sup> *Vid.* a este respecto, por ejemplo, CEPILLO GALVÍN, M. A.: *Política comercial europea...*, *op. cit.*, pp. 225-226 y p. 248.

<sup>12</sup> Concretamente a los considerandos 6, 7, 15, 27, 31, 32, 33 y 34, y a los artículos 2, 4, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 25, 27, 29, 35, 36, 38 y 43. *Vid.* Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2012, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas, *doc. P7\_TA-PROV(2012)0241*.

<sup>13</sup> *Vid.* artículo 43.3 del Reglamento 978/2012, *cit.*

<sup>14</sup> *Vid.* Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas, COM (2011) 241 final de 10.05.2011.

ciertamente novedosa reforma propuesta por la Comisión se sostiene en que al tratarse precisamente de la primera vez que el Parlamento Europeo interviene en la aprobación del SPG con arreglo al procedimiento legislativo ordinario<sup>15</sup>, y en atención a las importantes modificaciones propuestas, resulta más conveniente establecer una vigencia limitada a diez años, que a su juicio es un período suficiente para garantizar la estabilidad y previsibilidad del sistema y supone una mejora con respecto a la situación existente hasta el momento, con la aprobación de planes de preferencias generalizadas cada tres años aproximadamente<sup>16</sup>.

Junto con el nuevo papel atribuido al Parlamento Europeo en el ámbito del SPG tendríamos también que destacar la actividad a desempeñar por la Comisión a través de la nueva categoría de los actos delegados, introducida por el Tratado de Lisboa. En efecto, los actos delegados constituyen una modalidad que aparece codificada por primera vez en los Tratados a raíz de las reformas propiciadas por el Tratado de Lisboa, a través de los cuales se trataría de generalizar una práctica llevada a cabo por la Comisión con la intención de solventar la necesaria puesta al día de la legislación de la UE cuando ello no requiera la modificación de sus elementos esenciales y por lo tanto no suponga una variación sustancial de la normativa<sup>17</sup>.

Cobran un particular relieve dichos actos delegados en el marco del SPG, en la medida en que muchos de los umbrales y otros valores que se utilizan en el mismo se calculan con arreglo al volumen total de importaciones efectuadas conforme a dicho sistema, que fluctúa a lo largo del tiempo y que por

---

<sup>15</sup> Aunque en realidad la primera vez que interviene el Parlamento Europeo conforme a este procedimiento en el ámbito del SPG es mediante la aprobación del Reglamento (UE) n° 512 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2011, que modifica el Reglamento (CE) n° 732/2008 del Consejo, por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el período de 1 de enero de 2009 a 31 de diciembre de 2011, *DOUE L 145* de 31.5.2011, p. 28, pero en este caso básicamente lo único que hace es prorrogar el período de aplicación de este último Reglamento hasta el 31 de diciembre de 2013 o hasta la fecha en que resulte aplicable el nuevo Reglamento sobre el SPG.

<sup>16</sup> *Vid.* Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 13 de junio de 2012, citada en la nota 12, así como el Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas, emitido el 8 de marzo de 2012 por la Comisión de Comercio Internacional del Parlamento Europeo, *doc. A7-0054/2012*, pp. 7, 25, 26 y 35.

<sup>17</sup> Como señala MILLÁN MORO, L.: «El ordenamiento jurídico comunitario: del Tratado Constitucional al Tratado de Lisboa», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 36, 2010, pp. 421 y 425-426.

lo tanto requiere de una continua actualización<sup>18</sup>. La mejor muestra de ello es que el Reglamento 978/2012 encomienda esta labor de actualización a la Comisión mediante los actos delegados en múltiples ocasiones y en diferentes ámbitos<sup>19</sup>, que abarcan desde la modificación de la lista de países elegibles o de las listas de países beneficiarios de los distintos regímenes aplicables en el marco del SPG hasta la retirada temporal de las preferencias en determinadas circunstancias, entre otros supuestos.

La delegación de poderes a favor de la Comisión se produce de manera indefinida a partir del 20 de noviembre de 2012, aunque podrá ser revocada en cualquier momento por el Parlamento Europeo y el Consejo. Por otra parte, siempre que la Comisión adopte un acto delegado lo deberá notificar simultáneamente a ambas Instituciones, y dicho acto sólo entrará en vigor en el caso de que ninguna de ellas haya manifestado ninguna objeción en un plazo de dos meses desde la notificación o hayan informado a la Comisión durante ese período de que no pondrán ninguna objeción. Dicho plazo puede prorrogarse dos meses más por iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo<sup>20</sup>.

En el corto espacio de tiempo transcurrido desde la adopción del Reglamento 978/2012 la Comisión ya ha adoptado dos actos de este tipo, en concreto el Reglamento Delegado (UE) n° 154/2013 de 18 de diciembre de 2012, que modifica el anexo II del Reglamento (UE) n° 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas (por medio del cual suprime de la lista de países beneficiarios del régimen general del SPG a la República de Azerbaiyán y a la República Islámica de Irán), y el Reglamento Delegado (UE) n° 155/2013 de 18 de diciembre de 2012, por el que se establecen normas relativas a los procedimientos de concesión del régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza con arreglo al Reglamento (UE) n° 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> *Vid.* en este sentido el Informe de la Comisión de Comercio Internacional del Parlamento Europeo de 8 de marzo de 2012, *cit.*, p. 34

<sup>19</sup> En concreto, en virtud de los artículos 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 15, 16, 17, 19, 20 y 22.

<sup>20</sup> *Vid.* artículo 36 del Reglamento 978/2012, *cit.*

<sup>21</sup> Ambos publicados en el *DOUE L 48* de 21.2.2013, pp. 1-7.

## 2. DISTINCIÓN ENTRE PAÍSES ELEGIBLES Y PAÍSES BENEFICIARIOS

Uno de los rasgos esenciales del SPG, como indica su propia denominación, es que las preferencias arancelarias que otorgan voluntariamente los países desarrollados en dicho marco deben concederse de manera generalizada a todos aquellos países que invoquen su condición de país en desarrollo.

Efectivamente, la ausencia de criterios determinantes para establecer la diferenciación entre países desarrollados y países en desarrollo provocó que en el momento en el que se concibió el SPG en el seno de la UNCTAD, a finales de los años sesenta, se optase por el recurso al llamado principio de *autoelección* para proceder a la selección de los países beneficiarios de las preferencias arancelarias, lo que implicaba que cualquier país autodenominado «país en desarrollo» debería disfrutar en principio de tales preferencias<sup>22</sup>.

La UE ha respetado escrupulosamente dicho principio en todos los planes preferenciales adoptados hasta este momento, aunque introduciendo desde finales de los noventa un mecanismo a través del cual cabía la posibilidad de retirar de la lista de países beneficiarios del SPG a aquellos que se encontrasen en determinadas circunstancias, con un escaso impacto en la práctica al haber afectado a un número muy reducido de países<sup>23</sup>. A este respecto, en el plan todavía vigente se contempla la retirada de la lista de países beneficiarios del SPG, en primer lugar, a todo país que haya sido clasificado por el Banco Mundial como país con ingresos elevados durante tres años consecuti-

---

<sup>22</sup> Para un análisis más detallado de este tema puede verse CEPILLO GALVÍN, M. A.: *Política comercial europea...*, *op. cit.*, pp. 101-110.

<sup>23</sup> Habría que destacar en este sentido el Reglamento (CE) n° 2623/97 del Consejo, de 19 de diciembre de 1997, por el que se aplica el artículo 6 de los Reglamentos (CE) n° 3281/94 y (CE) n° 1256/96 relativos a la aplicación de los planes plurianuales de preferencias arancelarias generalizadas a determinados productos industriales originarios de países en vías de desarrollo. *DOCE L 354* de 30.12.1997, que supone la exclusión de Corea del Sur, Hong Kong y Singapur de la lista de países beneficiarios del SPG comunitario; así como el Reglamento (CE) n° 566/2007 de la Comisión, de 24 de mayo de 2007, por el que se retira a la República de Chile de la lista de países beneficiarios que figura en el anexo I del Reglamento (CE) n° 980/2005, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas, *DOUE L 133* de 25.05.2007, p. 12; y el Reglamento (CE) n° 55/2008 del Consejo, de 21 de enero de 2008, por el que se introducen preferencias comerciales autónomas para la República de Moldova y se modifican el Reglamento (CE) n° 980/2005 y la Decisión 2005/924/CE de la Comisión, *DOUE L 20* de 24.01.2008, p. 1, que conlleva la retirada de Moldova de dicha lista.

vos y que presente un grado suficiente de diversificación de sus exportaciones preferenciales con destino a la UE<sup>24</sup>. Y en segundo lugar, a aquellos países que estén acogidos a un acuerdo comercial preferencial con la Unión que abarque todas las preferencias establecidas para el país en cuestión en el seno del SPG<sup>25</sup>.

Pero la nueva regulación para el período 2014-2023 va mucho más allá, al establecer ahora por primera vez en la historia de este instrumento una distinción entre «países elegibles» y «países beneficiarios» del SPG, de tal modo que en principio cualquier país en desarrollo se puede considerar país elegible pero en cambio sólo pueden beneficiarse de las preferencias arancelarias aquellos que no hayan sido clasificados por el Banco Mundial como países de renta alta o de renta media-alta durante los tres años anteriores a la actualización de la lista de países beneficiarios, o que no tengan un acuerdo de acceso preferencial al mercado de la UE que ofrezca las mismas preferencias arancelarias que el SPG, o mejores, para prácticamente todos los intercambios comerciales<sup>26</sup>.

Las diferencias que presenta el Reglamento 978/2012 con la regulación todavía vigente son determinantes, salvo en lo que se refiere a los países menos desarrollados a los que no les resultan de aplicación tales criterios, y propician que se reduzca considerablemente la lista de países beneficiarios del SPG a partir de 2014, en la medida en que las condiciones establecidas para la no inclusión en dicha lista son menos estrictas. En efecto, con la nueva regulación basta con ser clasificado por el Banco Mundial como país de renta media-alta durante los tres últimos años para dejar de obtener las preferencias arancelarias generalizadas, cuando hasta este momento se requería la clasificación en un grupo superior (países con ingresos elevados) y disponer de un grado suficiente de diversificación de las exportaciones preferenciales con destino a la UE, como ya hemos mencionado. Asimismo, se ex-

---

<sup>24</sup> Vid. artículo 3 del Reglamento (CE) n° 732/2008 del Consejo, de 22 de julio de 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° 552/97 y n° 1933/2006 del Consejo y los Reglamentos (CE) n° 1100/2006 y n° 964/2007 de la Comisión, *DOUE L 211* de 06.08.2008, p. 1, que establece que existe un grado de diversificación suficiente cuando el valor de las importaciones de las cinco secciones más significativas de las importaciones en la Unión acogidas al SPG originarias de dicho país representan menos del 75 % del total de sus importaciones en la Unión Europea acogidas al SPG.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Vid. artículo 4 del Reglamento 978/2012, *cit.*

cluye igualmente a aquellos países que tengan suscrito un acuerdo comercial preferencial con la UE con tal de que contemple las mismas preferencias, o mejores, que el SPG para la mayor parte de los intercambios comerciales, no siendo necesario por tanto que abarque todas las preferencias concedidas en el marco del SPG, como ocurría hasta ahora.

Si a ello le sumamos que en virtud del Reglamento 978/2012 ni siquiera se consideran elegibles los territorios, principalmente de ultramar, asociados con la UE o cuyas relaciones exteriores asume un Estado miembro, así como aquellos dependientes de países desarrollados como los Estados Unidos, Australia o Nueva Zelanda, no resulta extraño que a partir de 2014 la lista de países beneficiarios se reduzca a menos de la mitad de los que reciben las preferencias actualmente, pasando concretamente de 176 a apenas 87 países<sup>27</sup>.

Esta reducción drástica de los países a los que la UE concede las preferencias arancelarias probablemente redunde en un mejor funcionamiento del SPG, al destinarse a un grupo más homogéneo y con necesidades de desarrollo más parecidas entre sí, pero supone a nuestra juicio una alteración sustancial de dicho instrumento al quedar desprovisto de su carácter generalizado, consustancial a su propia naturaleza.

Ciertamente, cuando la Unión establece la distinción entre países elegibles y países beneficiarios no discute realmente la condición de país en desarrollo de los que quedan fuera de esta segunda lista, respetando desde esa perspectiva el principio de *autoelección*, sino su necesidad de disponer de las preferencias arancelarias concedidas en el marco del SPG para una adecuada integración en el comercio mundial, y en particular en el comercio con la UE<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Dicha lista se reducirá previsiblemente aún más en los próximos años si tenemos en cuenta que el 26 de junio de 2012 la UE firmó un acuerdo de libre comercio con Perú y Colombia, que ya ha entrado en vigor el 1 de marzo de 2013 en el caso de Perú, y que firmó igualmente un acuerdo de este tipo tres días después, el 29 de junio de 2012, con Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). Por otra parte, habría que señalar que países como China, Ecuador, Maldivas, Tailandia o Turkmenistán, podrían engrosar en breve la lista de países de renta media-alta según los datos manejados por el Banco Mundial.

<sup>28</sup> *Vid.* en este sentido el considerando 9 del Reglamento 978/2012, *cit.*, que afirma claramente que los países clasificados por el Banco Mundial como países de renta alta o media-alta tienen unos niveles de ingresos per cápita que les permiten alcanzar grados más elevados de diversificación sin necesidad de las preferencias arancelarias concedidas en el ámbito del SPG, y por otra parte, que por razones de coherencia no deberían otorgarse tales preferencias arancelarias a los países en desarrollo que se beneficiarían de un acuerdo comercial con la UE que les proporciona un nivel similar de preferencias.

Pero ello no impide, en definitiva, que el SPG pase a convertirse a partir de 2014 en un instrumento selectivo, destinado sólo a un grupo determinado de países en desarrollo, lo que implica un cambio estructural del mismo al desaparecer el carácter generalizado de las preferencias arancelarias concedidas en virtud de dicho sistema.

### 3. MODIFICACIONES EN EL MECANISMO DE GRADUACIÓN DE LAS PREFERENCIAS

Otra de las modificaciones significativas propiciadas por el Reglamento 978/2012 viene referida al mecanismo a través del cual se produce una graduación de las preferencias concedidas en el marco del SPG, instaurado por primera vez a mediados de los años ochenta<sup>29</sup>, y que tiene como objetivo facilitar un mejor reparto de tales preferencias entre los países en desarrollo beneficiarios de las mismas, evitando que algunos de ellos acaparen las importaciones preferenciales en detrimento del resto<sup>30</sup>.

El mecanismo de graduación que se aplica actualmente en el SPG de la Unión Europea consiste en la retirada de las preferencias con respecto a un determinado país y producto cuando se producen una serie de circunstancias que atienden a la participación de dicho país en el mercado de la Unión en virtud de la proporción que ocupan cada uno de sus productos dentro de las importaciones preferenciales de la UE, convirtiéndose desde ese punto de vista en un país competitivo que ya no necesita en consecuencia las preferencias arancelarias para fomentar sus exportaciones al mercado europeo en esa determinada categoría de productos. En concreto, se establece que se procederá a la graduación cuando durante tres años consecutivos el valor medio de las importaciones preferenciales en la UE de los productos pertenecientes a

---

<sup>29</sup> Concretamente en virtud del Reglamento (CEE) n° 3599/85 del Consejo, de 17 de diciembre de 1985, relativo a la aplicación de preferencias arancelarias generalizadas para el año 1986 a determinados productos industriales originarios de países en vías de desarrollo, *DOCE L 352* de 30.12.1985, p. 1.

<sup>30</sup> Aunque para VINCENT, P.: «Le nouveau système communautaire des préférences généralisées», *Cahiers de Droit Européen*, nos. 5-6, 2005, pp. 697-698, la configuración que se hace del mecanismo de graduación lo convierte en realidad en una cláusula de salvaguardia camuflada, que pretende evitar un flujo demasiado importante de mercancías procedentes de los países en desarrollo beneficiarias de preferencias arancelarias, por lo que en su opinión este mecanismo presenta claramente una finalidad proteccionista.

una sección, procedentes de un país determinado, exceda el 15 % del valor de las importaciones en la UE de los mismos productos procedentes de todos los países y territorios beneficiarios del SPG. Ese límite máximo queda reducido al 12,5 % para las secciones correspondientes a los productos textiles, por un lado, y a los productos de la confección, por el otro<sup>31</sup>.

La nueva regulación introduce algunas reformas en el citado mecanismo de graduación, que a partir de 2014 sólo se aplicará a los países incluidos en el régimen general<sup>32</sup>, y que consisten, por un lado, en aumentar los umbrales de graduación antes señalados hasta un 17,5 % en lugar del 15 %, y hasta un 14,5 % en lugar del 12,5 % en el caso de los productos textiles y en el de las prendas de vestir y productos de la confección<sup>33</sup>, y por otro lado, en agrupar a los productos en 32 secciones en lugar de las 21 secciones que se han venido utilizando hasta el momento<sup>34</sup>. Con ello se pretende garantizar que la graduación sea más objetiva al agruparse los productos en categorías más homogéneas.

En aplicación de lo previsto al respecto en el Reglamento 978/2012 la Comisión ha adoptado en diciembre de 2012 un Reglamento de ejecución en cuyo anexo figura la lista de los productos de las secciones del SPG con respecto a los cuales se suspenden las preferencias arancelarias para determinados países durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2016<sup>35</sup>. Dicha suspensión afecta únicamente a ocho países, destacando especialmente el caso de China, que se convierte prácticamente en un beneficiario del SPG a efectos formales ya que sus productos

---

<sup>31</sup> Vid. art. 13 del Reglamento 732/2008, *cit.* No obstante, se establece igualmente que la graduación no se aplicará a ninguna sección de un país beneficiario que represente más del 50 % del valor de todas las exportaciones de ese país a la UE acogidas al SPG, por lo que el mecanismo de graduación no resulta operativo en los casos en los que un país presenta una escasa diversificación en cuanto a los productos exportados a la UE en el marco del SPG

<sup>32</sup> Quedando por tanto excluidos los países beneficiarios del régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza y los países beneficiarios del régimen especial a favor de los países menos desarrollados.

<sup>33</sup> Vid. art. 8 y Anexo VI del Reglamento 978/2012, *cit.*

<sup>34</sup> *Ibid.* Anexo V.

<sup>35</sup> Vid. Reglamento de ejecución (UE) n° 1213/2012 de la Comisión, de 17 de diciembre de 2012, por el que se suspenden las preferencias arancelarias de determinados países beneficiarios del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) correspondiente a determinadas secciones de dicho Sistema de conformidad con el Reglamento (UE) 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas, *DOUE L 348* de 18.12.2012, p. 11.

incluidos en un total de 27 secciones no recibirán un trato arancelario preferencial durante esos tres años (es decir, que realmente sólo podrán beneficiarse del SPG los productos originarios de China catalogados en 5 secciones concretas<sup>36</sup>).

Se trata por tanto de una reforma que continúa la línea emprendida tiempo atrás y que persigue igualmente posibilitar la concentración de las preferencias arancelarias en aquellos países beneficiarios del SPG que más las requieren para promover sus exportaciones al mercado de la UE.

#### 4. NUEVOS CRITERIOS DE VULNERABILIDAD Y DE PRUEBA DE RESPETO DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS EN EL MARCO DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE ESTÍMULO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA GOBERNANZA (SPG+)

Como comentábamos en la introducción de este trabajo, entre los regímenes aplicables en el marco del SPG de la UE actualmente, y también a partir de 2014, se encuentra el régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza (SPG+), a través del cual se conceden preferencias arancelarias más beneficiosas<sup>37</sup> a aquellos países que asuman mayores compromisos mediante la ratificación y aplicación efectiva de determinados convenios internacionales sobre derechos humanos y laborales<sup>38</sup>, y relativos al medio ambiente y a los principios de gobernanza<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Secciones 2a, 3, 4a, 4c y 5. Los otros siete países afectados son Costa Rica (con suspensión de las preferencias para los productos de la sección 2b), Ecuador (productos de las secciones 2a y 4a), India (productos de las secciones 5, 6a, 6b, 8a, 11a y 17 b), Indonesia (productos de las secciones 1a, 3 y 6b), Nigeria (productos de la sección 8a), Ucrania (productos de la sección 17a) y Tailandia (productos de las secciones 4a, 4b y 14). *Vid.* Anexo del Reglamento 1213/2012, *cit.*

<sup>37</sup> *Vid.* nota 6 de este trabajo.

<sup>38</sup> Se trata de los Convenios de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo siguientes: Convención para la Prevención y la Sanción del delito de Genocidio (1948); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979); Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984); Convención sobre los Derechos del Niño (1989); Convenio sobre el Trabajo Forzoso, nº 29 (1930); Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, nº 87 (1948); Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, nº 98 (1949); Convenio relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano

Dicho régimen fue establecido por primera vez por la UE en 2005<sup>40</sup>, a raíz del pronunciamiento del Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el año 2004, en respuesta a una reclamación presentada por la India precisamente contra las Comunidades Europeas por aquel entonces, en relación con las condiciones en que estas últimas concedían preferencias arancelarias generalizadas en virtud del Reglamento (CE) n.º 2501/2001<sup>41</sup>.

---

de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor, n.º 100 (1951); Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, n.º 105 (1957); Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, n.º 111 (1958); Convenio sobre la Edad Mínima, n.º 138 (1973) y Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, n.º 182 (1999). *Vid.* anexo VIII del Reglamento 978/2012, *cit.*

<sup>39</sup> Son los siguientes Convenios: Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (1973); Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la Capa de Ozono (1987); Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989); Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992); Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (2000); Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001); Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1998); Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes (1961); Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas (1971); Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988) y Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2004). *Vid.* anexo VIII del Reglamento 978/2012, *cit.*

<sup>40</sup> *Vid.* 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, *DOUE L 169* de 30.06.2005, p. 1. Para GONZÁLEZ VEGA, J. A.: «Acción exterior, derechos humanos y desarrollo: Observaciones en torno a recientes actuaciones de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 10, 2006, pp. 14-15, las estrechas conexiones que tiene el SPG con la política comunitaria de cooperación al desarrollo explican que no resulte extraño que en su evolución el SPG haya ido incorporando orientaciones vinculadas con la promoción de los derechos humanos, inherente a dicha política, señalando a su vez que esa evolución se consolida con el establecimiento en 2005 del régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza a través del cual «se confiere ya un indudable relieve al respeto de los derechos humanos».

<sup>41</sup> Este procedimiento comenzó el 5 de marzo de 2002, cuando la India solicitó la celebración de consultas con las Comunidades Europeas en relación con las condiciones en que éstas concedían preferencias a los países en desarrollo en el marco del SPG, ya que para dicho país las preferencias arancelarias otorgadas por la Comunidad anulaban o menoscababan las ventajas resultantes para la India de las disposiciones relativas a la cláusula de la nación más favorecida establecida en el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994 y

En el marco de dicho procedimiento<sup>42</sup>, se afirma que es posible otorgar

los párrafos 2 a), 3 a) y c) de la denominada Cláusula de Habilitación (que analizamos con detalle en el epígrafe 2.C de este mismo capítulo). El 6 de diciembre de 2002, la India solicitó el establecimiento de un Grupo Especial. En su reunión de 27 de enero de 2003, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) estableció el Grupo Especial. El 1 de diciembre de 2003, se distribuyó a los Miembros el informe del Grupo Especial. Éste constató: a) Que la India había demostrado que eran incompatibles con el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994 las preferencias arancelarias concedidas en el marco del «régimen especial de apoyo a la lucha contra la producción y el tráfico de drogas» previsto en el SPG comunitario. b) Que las Comunidades Europeas no habían demostrado que dicho régimen estuviera justificado de conformidad con el párrafo 2 a) de la Cláusula de Habilitación, que exigía que los beneficios del SPG se otorgaran de forma no discriminatoria, ni tampoco de conformidad con el apartado b) del artículo XX del GATT de 1994, puesto que la medida no era «necesaria» para proteger la salud y la vida de las personas en la Comunidad, ni se ajustaba a lo dispuesto en el preámbulo del artículo XX. El 8 de enero de 2004, las Comunidades Europeas notificaron su decisión de apelar ante el Órgano de Apelación con respecto a ciertas cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial. El 7 de abril de 2004, se distribuyó el informe del Órgano de Apelación a los Miembros. En dicho informe, el Órgano de Apelación confirmó dos de las constataciones del Grupo Especial: a) la Cláusula de Habilitación funciona como una excepción al párrafo 1 del artículo 1 del GATT de 1994; y b) la Cláusula de Habilitación no excluye la aplicabilidad del párrafo 1 del artículo 1 del GATT de 1994. Sin embargo el Órgano de Apelación revocó la interpretación jurídica que el Grupo Especial había hecho del párrafo 2 a) de la Cláusula de Habilitación y de su nota 3, al concluir que, al otorgar un trato arancelario diferenciado, los países que conceden preferencias están obligados, en virtud de la expresión «sin discriminación», a asegurar un trato idéntico a todos los beneficiarios del SPG que se hallen en una situación similar, es decir, a todos aquellos beneficiarios de dicho sistema que tengan las mismas «necesidades de desarrollo, financieras y comerciales» a las que se pretende responder con el trato en cuestión. Con respecto a la compatibilidad de la medida impugnada con la Cláusula de Habilitación, el Órgano de Apelación confirmó, aunque por diferentes razones, la constatación del Grupo Especial de que las Comunidades Europeas no habían demostrado que la medida impugnada estaba justificada en virtud del párrafo 2 a) de la Cláusula de Habilitación. En su reunión de 20 de abril de 2004, el OSD adoptó el informe del Órgano de Apelación y el informe del Grupo Especial, modificado por el informe del Órgano de Apelación. Sobre el desarrollo en general de dicho procedimiento puede verse 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*, n.º 14-15, 2005, pp. 9-19; HUICI SANCHO, L.: «What kind of ‘generalized’ systems of preferences?», *European Journal of Law and Economics*, n.º 21, 2006, pp. 267-283; MATHIS, J. H.: «Benign Discrimination and the General System of Preferences (GSP). WTO – Report of the Appellate Body, 7 April 2004, *European Communities – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries. WT/DS246/AB/R*», *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 31, n.º 4, pp. 289-304.

<sup>42</sup> Vid. Informe del Órgano de Apelación: Comunidades Europeas – Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo, de 7 de abril de 2004, doc. *WT/DS246/AB/R*.

un trato diferenciado a los distintos países beneficiarios del SPG<sup>43</sup>, siempre y cuando ello se produzca en respuesta a una necesidad definida conforme a un estándar objetivo, consista en una respuesta positiva a una necesidad particular de determinados países en desarrollo, y se asegure un tratamiento idéntico a todos los países que tengan esas mismas necesidades<sup>44</sup>.

Atendiendo a tales parámetros, la UE estableció en 2005, como acabamos de mencionar, el régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza, cuya concesión queda supeditada a una solicitud por parte del país en desarrollo interesado y que requiere, además de la ratificación y aplicación efectiva de los convenios internacionales correspondientes<sup>45</sup>, que dicho país se considere «vulnerable» según los criterios establecidos al efecto por la propia UE.

En el momento actual dicha «vulnerabilidad» se produce cuando se cumplen dos requisitos: en primer lugar, que ese país no haya sido clasificado por el Banco Mundial como país con ingresos elevados durante tres años conse-

---

<sup>43</sup> Lo que ha sido criticado por parte de la doctrina, que se sitúa más cercana a la posición sostenida en el informe del Grupo Especial, que interpretaba de forma restrictiva el párrafo 2 a) de la Cláusula de Habilitación y su nota 3 de tal modo que consideraba que se desprendía de dicha cláusula una obligación para los países desarrollados de tratar de forma idéntica a todos los países en desarrollo en el marco del SPG, con la única excepción del trato diferenciado en favor de los países menos avanzados expresamente prevista en el párrafo 2 d) de dicha cláusula. *Vid.* en este sentido GROSSMAN, G. M. y SYKES, A. O.: «A preference for development: the law and economics of GSP», *World Trade Review*, vol. 4, n.º 1, 2005, pp. 65-66; TOMAZOS, A.: «The GSP Fallacy: A Critique of the Appellate Body's Ruling in the GSP Case on Legal, Economic, and Political/Systemic Grounds», en BERMANN, G. A. y MAVROIDIS, P. C. (eds.): *WTO Law and Developing Countries*, Cambridge University Press, New York, 2007, pp. 318. Es más, para estos autores el pronunciamiento del Órgano de Apelación encierra consideraciones de orden político y sistémico, y no de orden jurídico o económico, atendiendo a la realidad de que la concesión de las preferencias en el marco del SPG tiene un carácter voluntario para los países donantes.

<sup>44</sup> *Vid.* CHARNOVITZ, S.; BARTELS, L.; HOWSE, R.; BRADLEY, J.; PAUWELYN, J.; REGAN, D.: «Internet roundtable: The Appellate Body's GSP decision», *World Trade Review*, vol. 3, n.º 2, p. 244.

<sup>45</sup> La nueva regulación para el período 2014-2023 incorpora una novedad, que fue introducida a raíz de una enmienda del Parlamento Europeo, consistente en la exigencia de que los países beneficiarios del SPG+ no hayan formulado una reserva que esté prohibida por cualquiera de los convenios incluidos en dicho régimen especial de estímulo o que se considere incompatible con el objetivo y finalidad de tales convenios. *Vid.* art. 9 del Reglamento 978/2012, *cit.*

cutivos y las cinco principales secciones de importaciones de ese país en el mercado europeo representen más del 75 % del valor total de las importaciones de ese país en el marco del SPG; y en segundo lugar, que las importaciones de dicho país en la Unión representen menos del 1 % del valor del total de las importaciones acogidas al SPG<sup>46</sup>.

En la nueva regulación del SPG para el período 2014-2023 se produce una cierta relajación de los criterios de «vulnerabilidad», en la medida en que, por un lado, se elevan de cinco a siete secciones la referencia para medir el primer requisito de escasa diversificación de las exportaciones antes apuntado, es decir, la superación del umbral del 75 % del valor total de las importaciones de ese país en el marco del SPG como media de los tres últimos años. Ello es debido en gran parte al aumento que se produce en la nueva regulación de 21 a 32 secciones a la hora de agrupar y catalogar los diferentes productos beneficiarios de las preferencias, como ya vimos en el apartado anterior, y que conduce a una elevación proporcional de las secciones a tener en cuenta a la hora de conceder el régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza.

Por otro lado, dicha relajación de los criterios de «vulnerabilidad» también se refleja en el segundo requisito, en cuanto que a partir de 2014 bastará con que las importaciones en la UE del país solicitante de este régimen especial representen menos del 2 % del valor total de las importaciones acogidas al SPG, como media de los tres últimos años.

De todos modos la elevación del 1 al 2 % del segundo umbral de referencia apenas si favorece a dos países, Pakistán y Ucrania, cuyas importaciones en la UE durante el período establecido constituyen un 1,6 % y un 1,4 % respectivamente, ya que el resto de países que cumplen ambos requisitos no llegan en el mejor de los casos al 0,8 %. Es más, en nuestra opinión esto no es casual sino que dicha modificación se ha producido realmente para facilitar que Pakistán pueda beneficiarse del régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza, si presenta la solicitud correspondiente y asume los compromisos ya señalados anteriormente, tal como se desprende del párrafo 3 de la Declaración sobre Pakistán adoptada en el seno del Consejo Europeo de 16 de septiembre de 2010 en el que éste subraya su firme compromiso de conceder únicamente a Pakistán un mayor acceso al mercado de la UE, mediante la reducción, inmediata y limitada en el tiempo, de los aranceles de importaciones clave de Pakistán con arreglo a las normas de la

---

<sup>46</sup> *Vid.* apartado 2 del art. 8 del Reglamento 732/2008, *cit.*

OMC, y se compromete con la candidatura de Pakistán al régimen SPG+ para 2014 siempre que cumpla los criterios necesarios<sup>47</sup>.

Otra de las reformas más significativas introducidas en el SPG+ en virtud del Reglamento 978/2012 viene referida al seguimiento de dicho régimen<sup>48</sup>, y consiste en la inversión de la carga de la prueba del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los compromisos vinculantes relativos a la ratificación y aplicación efectiva de los correspondientes convenios internacionales sobre derechos humanos y laborales, y sobre medio ambiente y gobernanza, que ahora recaerá en los países en desarrollo beneficiarios del SPG+<sup>49</sup>, a diferencia de lo que ocurría anteriormente en que era la Comisión la que tenía que demostrar que tales países incumplían esos compromisos para proceder a la retirada temporal de las preferencias concedidas en el marco del mismo. Con ello se pretende garantizar que los países beneficiarios de este régimen especial de estímulo alcancen en la práctica los niveles requeridos en cuanto a defensa de los derechos humanos y laborales, protección del medio ambiente y buena gobernanza, perseguidos por el SPG+.

En cualquier caso, se trata de un régimen que con la nueva regulación seguirá sin estar disponible para todos los países beneficiarios del SPG, como tampoco lo estaba en etapas anteriores<sup>50</sup>, sino tan sólo para aquellos que tienen una menor capacidad exportadora, lo que resulta muy problemático y de hecho fue criticado desde el primer momento por varios de los principales

---

<sup>47</sup> Vid. Conclusiones del Consejo Europeo, de 16 de septiembre de 2010, *doc. EUCO 21/1/10*, anexo II.

<sup>48</sup> Labor que se ve reforzada en la nueva regulación entre otras cosas mediante la presentación por la Comisión de un informe al Parlamento Europeo y al Consejo, cada dos años, sobre la situación de ratificación de los diferentes convenios internacionales incluidos en el régimen SPG+, sobre el cumplimiento por parte de los países beneficiarios de dicho régimen de las obligaciones de información que les imponen tales convenios y sobre la situación en cuanto a la aplicación efectiva de los mismos. Del mismo modo, la Comisión podrá utilizar a estos efectos información facilitada por terceros, incluida la sociedad civil, los interlocutores sociales, el Parlamento Europeo y el Consejo, además de la procedente de los organismos de seguimiento de las Naciones Unidas o de la Organización Internacional del Trabajo. Vid. art. 14 del Reglamento 978/2012, *cit.*

<sup>49</sup> *Ibid.* art. 15, apdo. 2.

<sup>50</sup> A este respecto LÓPEZ-JURADO, C.: «La oferta comercial preferencial...», *RDCE loc. cit.*, pp. 463-464, sostiene que entre los aspectos discutibles del SPG+ habría que señalar que la UE no promueva la celebración de los convenios correspondientes por parte de todos los países en desarrollo, al reservarlo exclusivamente a aquellos que la UE considera vulnerables según sus propios parámetros.

países beneficiarios del SPG, que plantearon interrogantes sobre la objetividad del criterio de la «vulnerabilidad» y la forma de determinarla<sup>51</sup>.

En nuestra opinión, reiteramos lo que ya manifestamos tiempo atrás<sup>52</sup> de que hubiera resultado más conveniente que se hubiese seguido el criterio que avanzaba la Comisión en sus orientaciones relativas al SPG para el decenio 2006-2015, en las que propugnaba la concentración de las preferencias en los países menos avanzados y en los países sin salida al mar o con pocos ingresos, así como los pequeños Estados insulares y las pequeñas economías, que no tienen la posibilidad de beneficiarse de economías de escala o se ven afectados por problemas logísticos y por la falta de diversificación económica, y que consideraba por esta razón «países en desarrollo más vulnerables»<sup>53</sup>.

Nos basamos para mantener nuestra posición en que tales categorías de países vienen definidas incuestionablemente conforme a un estándar objetivo en la medida en que encontramos un reconocimiento internacional de sus «necesidades especiales de desarrollo» en instrumentos tales como la Declaración del Milenio, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000<sup>54</sup>, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo

---

<sup>51</sup> Vid. doc. WT/COMTD/57 (Add. 1, 3 y 4) en el que constan las preguntas realizadas por Brasil, India y Pakistán, en el seno del Comité de Comercio y Desarrollo de la OMC, en relación con el SPG comunitario. En particular la pregunta 3 formulada por Pakistán, así como las preguntas 6 y 7 de la India y la pregunta 7 de Brasil. Dichas preguntas fueron respondidas por las Comunidades Europeas en junio de 2006 (vid. doc. WT/COMTD/57/Add.5), aunque desde nuestro punto de vista de una forma incompleta y ambigua.

<sup>52</sup> Vid. CEPILLO GALVÍN, M. A.: *Política comercial europea...*, op. cit., pp. 298-299.

<sup>53</sup> Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo: Países en desarrollo, comercio internacional y desarrollo sostenible: la función del sistema de preferencias generalizadas (SPG) de la Comunidad para el decenio 2006-2015, de 07.07.2004, COM (2004) 461 final, p. 8.

<sup>54</sup> Vid. doc. A/RES/55/2, 13 de septiembre de 2000, apdos. 17 y 18: «17. Resolvemos asimismo atender las necesidades especiales de los pequeños Estados insulares en desarrollo poniendo en práctica rápida y cabalmente el Programa de Acción de Barbados...Instamos a la comunidad internacional a que vele por que, cuando se prepare un índice de vulnerabilidad, se tengan en cuenta las necesidades especiales de los pequeños Estados insulares en desarrollo» (la cursiva es nuestra).

«18. Reconocemos las necesidades y los problemas especiales de los países en desarrollo sin litoral, por lo que pedimos encarecidamente a los donantes bilaterales y multilaterales que aumenten su asistencia financiera y técnica a ese grupo de países para satisfacer sus necesidades especiales de desarrollo y ayudarlos a superar los obstáculos de su geografía, mejorando sus sistema de transporte en tránsito».

Sostenible de 2002<sup>55</sup>, o la Declaración ministerial adoptada en Doha en noviembre de 2001, en el marco de la OMC<sup>56</sup>, lo que no ocurre obviamente en el caso de la «vulnerabilidad» determinada por la UE conforme a sus propios criterios y parámetros de referencia<sup>57</sup>.

### III. CONSIDERACIONES FINALES

Hace ya algunos años sosteníamos que el SPG de la Unión mostraba una clara tendencia, manifestada desde comienzos de este siglo, consistente en concentrar las preferencias generalizadas fundamentalmente en los países menos desarrollados y en aquellos que a juicio de la UE presentasen una mayor vulnerabilidad económica<sup>58</sup>, y que la nueva regulación para el período 2014-2023 no hace sino confirmar.

En este sentido, cabe destacar las modificaciones producidas en el mecanismo de graduación o en el régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza, que profundizan en esa línea emprendida en planes anteriores de concentrar las preferencias arancelarias en los países en desarrollo que más las necesitan o que asumen mayores compromisos en cuanto a la forma de potenciar su propio desarrollo.

Pero con las reformas introducidas en el SPG en virtud del Reglamento

---

<sup>55</sup> Vid. doc. A/CONF.199/20 & A/CONF.199/20/Corr.1, apdo. 24: «Seguiremos prestando especial atención a las necesidades especiales de desarrollo de los pequeños Estados insulares en desarrollo y a los países menos adelantados».

<sup>56</sup> Vid. doc. WT/MIN(01)/DEC/1, de 20.11.2001, apdo. 35: «Convenimos en establecer un programa de trabajo, bajo los auspicios del Consejo General, para examinar cuestiones relativas al comercio de las pequeñas economías. El objetivo de esta labor es formular respuestas a las cuestiones relativas al comercio identificadas con miras a la mayor integración de las economías pequeñas y vulnerables en el sistema multilateral de comercio, y no crear una subcategoría de Miembros de la OMC...».

<sup>57</sup> Estos criterios conducen a que a partir de 2014 todos los países beneficiarios del SPG sean considerados por la UE como «vulnerables», con la única excepción de China, Colombia, India, Indonesia, Tailandia y Vietnam. Por consiguiente, parece como si dichos criterios se hubiesen formulado más bien para excluir a determinados países en desarrollo más competitivos y no para promover el desarrollo sostenible y la gobernanza en el mayor número posible de países beneficiarios del SPG, fomentando en particular la participación de los más preparados en principio para asumir los compromisos inherentes al SPG+.

<sup>58</sup> Vid. CEPILLO GALVÍN, M. A.: *Política comercial europea...*, op. cit., pp. 307-308 y 325-326.

978/2012 se produce un salto cualitativo en esa línea de actuación, como hemos podido comprobar a lo largo de este trabajo, ya que dicha concentración de las preferencias en los países en desarrollo más necesitados termina conduciendo a que a partir de 2014 sean éstos prácticamente los únicos beneficiarios del SPG y por consiguiente a una reducción drástica de la lista de países a los que se conceden tales preferencias.

Esto supone un cambio sustancial del SPG, que pasa a convertirse en un instrumento selectivo, y en consecuencia no generalizado, destinado en principio exclusivamente a determinados países en desarrollo, y orientado fundamentalmente a los países menos avanzados.

Ello nos lleva a afirmar, en conclusión, que con la nueva regulación para el período 2014-2013 se produce una auténtica desnaturalización del SPG, al desaparecer el carácter generalizado de las preferencias concedidas en virtud del mismo, consustancial a la propia naturaleza de dicho instrumento, y que nos hallemos ahora en consecuencia ante un novedoso pero problemático sistema de preferencias no generalizadas.

#### LA NUEVA REGULACIÓN DE LAS PREFERENCIAS ARANCELARIAS DE LA UE EN FAVOR DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO PARA EL PERÍODO 2014-2023: HACIA UN SISTEMA DE PREFERENCIAS «NO GENERALIZADAS»

RESUMEN: Tras cuatro décadas de existencia del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) el pasado mes de octubre de 2012 la Unión Europea aprobaba el Reglamento 978/2012 por el que se establece la nueva regulación del SPG para el período 2014-2023, que incorpora cambios significativos en dicho sistema.

Mediante el SPG la UE concede una reducción, o incluso una eliminación, de los derechos de aduana aplicables a los productos originarios de los países en desarrollo, en atención a las diferentes circunstancias en las que tales países se encuentran y, en su caso, a los mayores compromisos asumidos por éstos en la promoción del desarrollo sostenible, con objeto de incentivar su crecimiento económico a través del comercio.

En este trabajo se analizan las principales modificaciones que aporta la nueva regulación de dicho instrumento para la próxima década, las cuales propician un cambio sustancial del SPG hasta el punto de transformarlo en un sistema «no generalizado» de preferencias arancelarias en la medida en que a partir de 2014 se convertirá en un instrumento selectivo que sólo beneficiará a determinados países en desarrollo.

PALABRAS CLAVE: preferencias arancelarias, SPG, países en desarrollo, régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza (SPG+).

THE NEW REGULATION OF THE EU TARIFF PREFERENCES  
FOR DEVELOPING COUNTRIES FOR THE PERIOD 2014-2023:  
TOWARDS A SYSTEM OF PREFERENCES «NON-GENERALIZED»

**ABSTRACT:** Four decades after the establishment of the Generalized System of Preferences (GSP) the European Union adopted Regulation 978/2012 in October 2012 as the new framework of the GSP for the period 2014-2023. This regulation will incorporate significant changes in the system.

Through the GSP the EU grants a reduction or an elimination of customs duties on products originating in developing countries, taking into account the specific circumstances of these countries and, where appropriate, the commitments made by them in promoting sustainable development in order to encourage economic growth through trade.

This article analyzes the main changes generated by the new regulation of the GSP for the next decade, changes which have transformed it into a «non-generalized» system of tariff preferences seeing that from 2014 the GSP will become a selective instrument that can only benefit certain developing countries.

**KEY WORDS:** tariff preferences, GSP, developing countries, special incentive arrangement for sustainable development and good governance (GSP+).

LA NOUVELLE RÉGLEMENTATION DES PRÉFÉRENCES TARIFAIRES DE L'UE  
POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT PUR LA PÉRIODE 2014-2023:  
VERS UN SYSTÈME DE PRÉFÉRENCES «PAS GÉNÉRALISÉES»

**RÉSUMÉ:** Après quatre décennies de mise en œuvre du système de préférences généralisées (SPG) l'Union européenne a approuvé le règlement 978/2012 portant création du nouveau règlement SPG pour la période 2014-2023, qui implique des changements importants dans le système.

Grâce au SPG l'UE prévoit une réduction, voire l'élimination, des droits de douane applicables aux produits originaires de pays en développement, en regard des différentes circonstances dans lesquelles ces pays se trouvent et, le cas échéant, des principaux engagements pris par ceux-ci dans la promotion du développement durable, afin d'encourager la croissance économique à travers le commerce.

Cet article analyse les principales modifications apportées par le nouveau règlement du SPG pour la prochaine décennie, qui favorisent un changement substantiel au point de transformer le SPG en un système de préférences tarifaires «pas généralisées» dans la mesure où à partir de 2014 il deviendra un instrument sélectif qui ne profitera qu'à certains pays en développement.

**MOTS CLÉS:** préférences tarifaires, SGP, les pays en développement, régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance (SPG+).