

El nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea

Subdirección General de Política Arancelaria
e Instrumentos de Defensa Comercial*

Introducción

La Unión Europea concede preferencias arancelarias a los países en desarrollo desde 1971. De este modo, un instrumento comercial, como son las reducciones arancelarias, desempeña un importante papel en la política comunitaria de ayuda al desarrollo. Para ello, la Comunidad ha de respetar las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en particular la cláusula de habilitación del GATT de 1979 (1), que permite otorgar un trato más favorable a los países en desarrollo, estableciendo unos requisitos para ello.

Los principios generales en los que se fundamentan las preferencias arancelarias concedidas por la UE a los países en vías de desarrollo (PVD) son establecidos por la Comisión Europea cada diez años. El 7 de julio de 2004 la Comisión presentó las líneas directrices del SPG para el periodo 2006-2015 en su Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo titulada: «Países en desarrollo, comercio internacional y desarrollo sostenible: la

función del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la Comunidad para el decenio 2006/2015» (2).

La citada Comunicación establece que el SPG comunitario vendrá determinado durante el próximo decenio por una mejora de la oferta, la concentración en los países más necesitados, la creación del nuevo régimen de estímulo del desarrollo sostenible y el buen gobierno (el denominado SPG+) en sustitución de los regímenes droga, social y medioambiental, la introducción de un nuevo sistema de graduación (o retirada de preferencias) y una simplificación y cierta flexibilización de las reglas de origen. Se mantiene el régimen especial para los países menos adelantados (PMAs), denominado Iniciativa EBA (*Everything but Arms*), que confiere libre acceso al mercado comunitario para todos sus productos excepto las armas.

En base a las líneas directrices contenidas en la mencionada Comunicación se ha elaborado el Reglamento (CE) 980/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005 (3) relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas. Este reglamento se ha visto condicionado por la denuncia presentada ante la Organización Mundial del Comercio



EN PORTADA

* Este artículo ha sido elaborado por Javier Álvarez Casanova.

(1) Decisión del GATT de 28 de noviembre de 1979 (L/4903) sobre «Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo».

(2) COM (2004) 461 final.

(3) DO L 169 de 30.6.2005.

(OMC) por la India, que consideraba que el régimen droga era discriminatorio. El Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, en abril de 2004, dio la razón a la India en algunos aspectos y dictaminó que la Unión Europea debía modificar este régimen puesto que la elección de los países beneficiarios del mismo no se basaba en criterios objetivos y transparentes. El árbitro designado por la OMC para determinar el plazo razonable en el que la Unión Europea debía modificar su régimen droga estableció como fecha límite el 1 de julio de 2005.

El nuevo reglamento entrará en vigor el 1 de enero de 2006, excepto el régimen de estímulo del desarrollo sostenible y del buen gobierno (SPG+), que ha entrado en vigor el 1 de julio de 2005, para cumplir con lo establecido por la OMC. Por lo tanto, el nuevo reglamento coexistirá hasta final de año con el Reglamento 2501/2001 (4), que sigue vigente en todas sus disposiciones, salvo el régimen droga, que ha quedado derogado el 1 de julio de 2005, siendo sustituido por el SPG+.



EN PORTADA

Estructura del nuevo SPG

El nuevo SPG contará con tres regímenes, en lugar de los cinco del anterior reglamento: el régimen general, el régimen de estímulo del desarrollo sostenible y el buen gobierno (SPG+) y la iniciativa EBA.

El régimen general mantiene la exención arancelaria total para los productos no sensibles y la reducción de 3,5 puntos porcentuales respecto al arancel normal para los productos clasificados como sensibles, excepto para productos textiles y de confección, cuya reducción será del

20 por 100. La novedad es la ampliación del beneficio arancelario a 300 nuevos productos agrícolas y pesqueros que antes sólo figuraban en el SPG droga.

El régimen de estímulo del desarrollo sostenible y el buen gobierno (SPG+) sustituye a los anteriores regímenes droga y de estímulo social y medioambiental. Los productos cubiertos por este esquema son los mismos que se beneficiaban del SPG-droga, es decir, casi todos los industriales y un grupo importante de productos agrícolas y pesqueros, que coinciden ahora con los del régimen general. A diferencia del régimen general, el SPG+ concede exención arancelaria para todos ellos, igual que ocurría con el SPG-droga. Además, mejora el beneficio de los antiguos regímenes social y medioambiental, que otorgaban una reducción arancelaria de 8,5 puntos porcentuales.

El SPG+ se concede a aquellos países vulnerables que, de una lista de 27 Convenios internacionales (Cuadro 1), ratifiquen y apliquen efectivamente los 16 relativos a derechos humanos y derechos laborales y al menos 7 de los 11 medioambientales y sobre buen gobierno. En todo caso, los 27 Convenios deberán estar ratificados el 31 de diciembre de 2008.

Se consideran economías vulnerables aquéllas que cumplan las siguientes condiciones: que el país no esté clasificado por el Banco Mundial como país de elevados ingresos durante los últimos tres años; que sus 5 mayores secciones arancelarias de productos exportados a la UE representen más del 75 por 100 del total de sus exportaciones a la UE bajo el SPG, es decir, que su economía esté muy poco diversificada; y que sus exportaciones a la UE representen menos del 1 por 100 del total de las importaciones en la UE bajo el SPG, es decir, que apenas se beneficien del SPG.

(4) DO L 346 de 31.12.2001.

CUADRO 1 CONVENIOS REQUERIDOS PARA EL SPG+	
PARTE A Convenios de la ONU y la OIT referentes a los derechos humanos y de los trabajadores	
1. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 3. Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial 4. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer 5. Convenio para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes 6. Convención sobre los Derechos del Niño 7. Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio 8. Convenio relativo a la edad mínima de admisión al empleo (Nº 138) 9. Convenio relativo a la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (Nº 182) 10. Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (Nº 105) 11. Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio (Nº 29) 12. Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (Nº 100) 13. Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (Nº 111) 14. Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (Nº 87) 15. Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (Nº 98) 16. Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid	
PARTE B Convenios referentes al medio ambiente y los principios de gobernanza	
17. Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono 18. Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación 19. Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes 20. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres 21. Convenio sobre la Diversidad Biológica 22. Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología 23. Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático 24. Convención única de las Naciones Unidas sobre estupefacientes (1961) 26. Convenio de las Naciones Unidas sobre sustancias psicotrópicas (1971) 27. Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (1988) 28. Convención de México de las Naciones Unidas contra la corrupción	
Fuente: Reglamento (CE) Nº 980/2005 del Consejo.	

En base a la información disponible en el momento de la aprobación del reglamento sobre el cumplimiento de los mencionados requisitos, se ha seleccionado como beneficiarios provisionales del

SPG+ a Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, El Salvador, Venezuela, Sri Lanka, Georgia y Mongolia. No estará entre ellos Pakistán, anterior beneficiario del SPG-droga, por no ser un país vulnerable conforme a los criterios descritos más arriba.

Los beneficiarios provisionales deberán presentar una solicitud formal, igual que cualquier otro país que quiera ser beneficiario de este esquema, antes del 31 de octubre de 2005 para ser confirmados como beneficiarios definitivos a partir del 1 de enero de 2006. Es el caso de Moldavia, que podría unirse a esta lista de beneficiarios a partir de 2006. La Comisión Europea, en consulta con los Estados miembros y teniendo en cuenta los informes de los organismos internacionales responsables de los Convenios elegidos, elaborará esta lista definitiva, que deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea no más tarde del 15 de diciembre de 2005.

Por último, el nuevo SPG mantiene también el régimen especial en favor de los países menos avanzados (PMAs), denominado *Iniciativa EBA (Everything But Arms)*. Este esquema concede exención arancelaria para todos los productos, menos las armas, originarios de los 50 países reconocidos como PMAs por Naciones Unidas. Existen excepciones para el arroz, el azúcar y los plátanos, cuya liberalización será completa en septiembre de 2009, enero de 2006 y julio de 2009, respectivamente.

El mecanismo de graduación

La graduación permite retirar las preferencias en un sector a aquellos países especialmente competitivos en el mismo. El nuevo SPG introduce un nuevo siste-



EN PORTADA

ma de graduación, que comenzará a aplicarse a partir del 1 de enero de 2006. Es más simple y su validez se amplía a toda la duración del reglamento, en lugar de ser renovado cada año como en la actualidad. Se tomarán como referencia las secciones del Arancel Aduanero Comunitario, más amplias que los anteriores sectores, lo que implica que para graduar a un país no bastará con que sea competitivo en un sector sino que ha de serlo en toda la sección.

El único criterio para graduar a un país será la cuota de mercado, en sustitución de los anteriores criterios relacionados con el producto nacional bruto y los complejos índices de desarrollo del país y de especialización sectorial. Con el nuevo sistema, cuando las exportaciones de una sección de productos del Arancel Aduanero Común originarios de un país excedan el 15 por 100 del total de las importaciones cubiertas por el SPG en la UE de los mismos productos durante los 3 últimos años consecutivos, el país será graduado en esa sección de productos. La sección 11 (textil-confección) se subdivide en dos, textil y confección, estableciéndose para cada una de éstas el umbral en el 12,5 por 100, debido a su especial sensibilidad, tanto para la industria comunitaria como para los países en desarrollo más pobres, que luchan por hacerse un hueco en el mercado comunitario.

Por otra parte, cabe señalar que dentro del mecanismo de graduación se contempla una situación de excepcionalidad, de tal manera que aquellos países cuyas exportaciones a la UE de una sección de productos representen más del 50 por 100 de sus exportaciones totales a la UE, no serán graduados. El objetivo de esta excepción es no penalizar a países pobres cuyo desarrollo depende especialmente de un sector concreto. Esta nueva

condición permitirá no aplicar la graduación al calzado de Vietnam.

Las nuevas características de la graduación darán como resultado un valor de comercio graduado similar al del anterior sistema, aunque repartido de forma diferente, con el fin de cumplir con el objetivo de concentrar el SPG en los países que más lo necesitan. De este modo, la mayoría de los países verán reducido el número de sectores en los que están graduados. La clara excepción será China, que verá incrementado el número de sectores sin preferencias al quedar graduada en todos los productos industriales, debido a que su elevada competitividad hace innecesaria la ayuda adicional de las preferencias arancelarias. No obstante, China ha sido el principal beneficiario del SPG en años anteriores. En el Cuadro 2 se pueden observar los países y secciones que estarán graduados a partir del 1 de enero de 2006.

Retirada temporal de las preferencias y cláusulas de salvaguardia

En el nuevo SPG se mantiene la posibilidad de retirar temporalmente las preferencias a aquellos países en los que se produzcan violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos o laborales, exportación de productos fabricados en prisiones, deficiencias graves en los controles aduaneros en materia de exportación de drogas, prácticas comerciales desleales graves y sistemáticas o infracciones de acuerdos sobre conservación de recursos pesqueros. El procedimiento para esta retirada de preferencias se refuerza con el establecimiento de nuevos plazos.

También se prevé, como en el anterior reglamento, la posibilidad de suprimir las



EN PORTADA

EL NUEVO SISTEMA DE PREFERENCIAS GENERALIZADAS DE LA UNIÓN EUROPEA

CUADRO 2 PAÍSES Y SECCIONES GRADUADOS		
PAÍS	SECCIONES	
Brasil	S-IV	Productos de las industrias alimentarias; bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre; tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados.
	S-IX	Madera y artículos de madera; carbón vegetal; corcho y sus manufacturas; manufacturas de espartería o de cestería.
República Popular China	S-VI	Productos de la industria química y de las industrias conexas.
	S-VII	Materias plásticas y manufacturas de estas materias; caucho y manufacturas de caucho.
	S-VIII	Pieles, cueros, peletería y manufacturas de estas materias; artículos de guarnicionería o de talabartería; artículos de viaje, bolsos de mano y continentes similares; manufacturas de tripa.
	S-IX	Madera y artículos de madera; carbón vegetal; corcho y sus manufacturas; manufacturas de espartería o de cestería.
	S-X	Pasta de madera o de otras materias fibrosas celulósicas; papel o cartón para reciclar (desperdicios y desechos); papel o cartón y sus aplicaciones.
	S-XI (a)	Materias textiles; sus manufacturas S-XI (b)
	S-XII	Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas, quitasoles, bastones, látigos, fustas y sus partes; plumas preparadas y artículos de plumas; flores artificiales; manufacturas de cabello.
	S-XIII	Manufacturas de piedra, yeso, cemento, amianto, mica o materias análogas; productos cerámicos; vidrio y sus manufacturas.
	S-XIV	Perlas finas (naturales) o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos, chapados de metal precioso (plaqué) y manufacturas de estas materias; bisutería; monedas.
	S-XV	Metales comunes y sus manufacturas.
	S-XVI	Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imagen y sonido en televisión y las partes y accesorios de estos aparatos.
	S-XVII	Vehículos, aeronaves, barcos y material de transporte asociado.
	S-XVIII	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o precisión; instrumentos y aparatos médicoquirúrgico; aparatos de relojería; instrumentos musicales; sus partes y accesorios.
	S-XX	Manufacturas diversas.
Argelia	S-V	Productos minerales
Indonesia	S-III	Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal.
	S-IX	Madera y artículos de madera; carbón vegetal; corcho y sus manufacturas; manufacturas de espartería o de cestería.
India	S-XI(a)	Textiles;
	S-XIV	Perlas finas (naturales) o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos, chapados de metal precioso (plaqué) y manufacturas de estas materias; bisutería; monedas.
Malasia	S-III	Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal.
Federación de Rusia	S-VI	Productos de la industria química y de las industrias conexas.
	S-X	Pasta de madera o de otras materias fibrosas celulósicas; papel o cartón para reciclar (desperdicios y desechos); papel o cartón y sus aplicaciones.
	S-XV	Metales comunes y sus manufacturas.
Tailandia	S-XIV	Perlas finas (naturales) o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos, chapados de metal preciosos (plaqué) y manufacturas de estas materias; bisutería; monedas.
	S-XVII	Vehículos, aeronaves, barcos y material de transporte asociado.
Sudáfrica	S-XVII	Vehículos, aeronaves, barcos y material de transporte asociado.

Fuente: Reglamento (CE) N° 980/2005 del Consejo.



EN PORTADA

preferencias en caso de fraude o irregularidades en el cumplimiento de las normas de origen de los productos, aunque para esta cláusula antifraude se establece ahora un procedimiento específico más detallado y reforzado.

Los procedimientos para aplicar las cláusulas de salvaguardia, que permiten restablecer los aranceles normales a un producto de un país beneficiario si causa o puede causar un perjuicio grave a los productores comunitarios, incluirán plazos más cortos para dotar de mayor agilidad a los mismos, especialmente en el caso del sector agrícola. De este modo, se trata de compensar la mayor cobertura de productos del nuevo reglamento.

El nuevo reglamento introduce además una cláusula de salvaguardia especial para el sector de la confección, por la que se retirarán las preferencias a las importaciones de este sector originarias de un país beneficiario si éstas aumentan al menos un 20 por 100 en un trimestre respecto al mismo trimestre del año anterior o superan el 12,5 por 100 establecido como umbral para la graduación durante cualquier periodo de doce meses. Esta cláusula no se aplicará a los PMAs ni a los países beneficiarios cuyo porcentaje de importaciones preferenciales en la Comunidad no supere el 8 por 100 en este sector.

Finalmente, en el mecanismo de vigilancia de las importaciones de determinados productos sensibles, que ya existía en el anterior reglamento, se añaden los lomos de atún, los artículos de confitería, algunas conservas de tomate, el ketchup y algunos calzados.

Las normas de origen en el SPG

El nuevo reglamento no introduce per se ninguna novedad en esta materia,

pero ello se debe a que las reglas de origen del SPG se regulan mediante normativa de carácter aduanero, en concreto por el Reglamento 2454/93 de la Comisión, que establece las disposiciones de aplicación del Código Aduanero Comunitario.

No obstante, la intención de la Unión Europea es reformar las normas de origen preferenciales, incluyendo las del SPG, que se aplicarían en el primer semestre de 2006, lo que se hará tomando como base las directrices avanzadas en la Comunicación sobre las orientaciones futuras de las reglas de origen en los acuerdos preferenciales, presentada por la Comisión Europea el pasado mes de marzo (5). El objetivo es simplificar y flexibilizar estas normas, de manera que se incremente la utilización de las preferencias por parte de los países en desarrollo y los beneficios que pueden obtener de ellas. Además, en el caso del SPG, se pretende favorecer la acumulación regional del origen con el fin de mejorar la integración regional de los países en desarrollo.

Conclusiones

El nuevo reglamento de aplicación del SPG comunitario da forma a los objetivos que avanzó la Comunicación de la Comisión sobre el SPG para el decenio 2006-2015, a saber, mayor simplificación de sus disposiciones, una mejora de la oferta y una concentración en los más necesitados.

Entre sus novedades destaca por encima de todas la creación del denominado SPG+, que no sólo permite adecuar la normativa comunitaria a lo requerido por la OMC y simplificar el reglamento al con-

(5) COM (2005) 100 final.



EN PORTADA

vertir tres esquemas en uno, sino que sobre todo realza la dimensión del desarrollo sostenible en las preferencias que concede la Comunidad. El crecimiento económico, si no va acompañado del respeto a los derechos humanos, los derechos laborales básicos, el medio ambiente y el buen gobierno, no es sostenible ni contribuye al bienestar de las personas. Por este motivo, el SPG+ reviste una importancia fundamental.

Pero su relevancia proviene también de su carácter de incentivo y no de castigo. Los intentos de establecer vínculos en las negociaciones de la OMC entre el comercio y los derechos laborales o el medio ambiente han fracasado ante el temor de los países en desarrollo a que esto sirviera de pretexto a los países desarrollados para proteger sus mercados frente a productos de países que no respetaran las normas que se consideran fundamentales. El SPG+, sin embargo,

premia con preferencias mayores a los países beneficiarios que ratifican y aplican una serie de Convenciones internacionales cuya tutela corresponde a organismos internacionales imparciales.

La Iniciativa EBA no se altera con el nuevo reglamento, pero ello se debe a que ya otorga libre acceso para todos los productos de los PMAs, lo que constituye un modelo para otros países desarrollados que aún no aplican un sistema similar.

En suma, el nuevo SPG respeta las normas internacionales marcadas por la OMC, es más generoso, más sencillo, más orientado al desarrollo sostenible, más preocupado por los países con menos opciones de integración en el mercado mundial y todo ello manteniendo un adecuado equilibrio con los intereses de la industria comunitaria. Se puede afirmar, por tanto, que el SPG comunitario mejora sustancialmente.



EN PORTADA



INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA *en* INTERNET



www.revistasICE.com