

UNIVERSIDAD DE GRANADA

FACULTAD DE DERECHO

EL SISTEMA DE ESTABILIZACION DE INGRESOS DE EXPORTACION (STABEX)
DE LOS CONVENIOS DE LOME ACP-CEE.

F.Javier ROLDAN BARBERO

UNIVERSIDAD DE GRANADA

ACTA DEL GRADO DE DOCTOR EN

Curso de 19 88 a 19 89

Folio 2

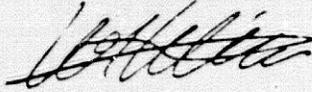
Número

Reunido en el día de la fecha el Tribunal nombrado para el Grado de Doctor de D. FRANCISCO JAVIER POLDAN BARBERO, el aspirante leyó un discurso sobre el siguiente tema, que libremente había elegido: "El sistema de estabilización de ingresos de exportación (STABEX) de los convenios de Lomé ACP-CEE"

Terminada la lectura y contestadas las objeciones formuladas por los Jueces del Tribunal, éste le calificó de APTO CUM LAUDE POR UNA NIMIDAD

Granada 10 de marzo de 1989

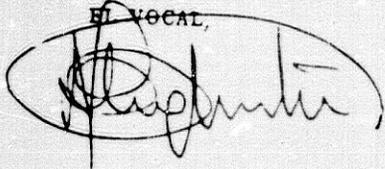
EL PRESIDENTE,



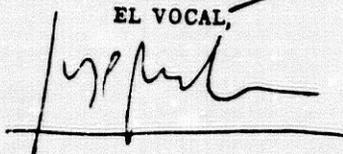
EL SECRETARIO DEL TRIBUNAL,



EL VOCAL,



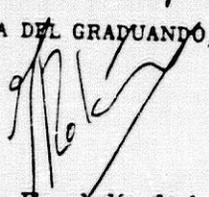
EL VOCAL,



EL VOCAL,



FIRMA DEL GRADUANDO,



INVESTIDURA

En el día de la fecha se ha conferido a D. el Grado de Doctor en la Facultad de conforme a lo prevenido en las disposiciones vigentes.

Granada de de 19

EL DECANO,

CERTIFICO: Que el Acta que antecede concuerda con la del expediente del interesado remitida a la Secretaria de la Universidad.

V.º B.º
EL DECANO,

Granada de de 19

El Catedrático Secretario,



Tesis para la obtención del grado de doctor presentada por el licenciado F. JAVIER ROLDAN BARBERO y realizada bajo la dirección del Pfr. Dr. GIL CARLOS RODRIGUEZ IGLESIAS, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Granada.

Granada, enero de 1989.

Vº Bº

El Director



A mi madre

-INDICE GENERAL-

NOTA PRELIMINAR
INDICE DE ABREVIATURAS

INTRODUCCION

1. El problema de las fluctuaciones en los ingresos de exportación de los productos de base. (2)
2. El Stabex como seguro privado. (10)
3. El Stabex como seguro social. (17)
4. La reglamentación jurídica del Stabex. (30)
 - 4.1. La normativa aplicable. (30)
 - 4.2. La estructura orgánica. (34)
 - 4.3. El procedimiento general de arreglo de controversias. (42)
5. Aspectos metodológicos. (47)

CAPITULO 1 : EL CONTEXTO DEL STABEX

I. CONTEXTO HISTORICO (69)

1. El sistema del *surprix* de la Zona Franca y la creación de la CEE. (69)
2. El régimen de las ayudas a la producción y a la diversificación del primer convenio de Yaundé CEE-EAMA. (78)
3. Propuestas alternativas de estabilización de los ingresos de exportación y medidas aprobadas en Yaundé II. (85)
4. La gestación del Stabex en el primer convenio de Lomé ACP-CEE. (97)

II. CONTEXTO INTERNACIONAL (110)

1. Mecanismos operativos de financiación compensatoria de pérdidas de ingresos de exportación. (110)

1.1. La Facilidad de Financiación Compensatoria del FMI. (110)

- A) La gestación del mecanismo. (110)
- B) Reglas generales de funcionamiento. (115)
- C) Relación entre la Facilidad de Financiación Compensatoria y el Stabex. (121)

1.2. El sistema de compensación de las pérdidas de ingresos de exportación en favor de los países menos avanzados no signatarios del Tercer Convenio de Lomé (COMPEX). (128)

- A) La concepción del sistema. (128)
- B) El fundamento jurídico. (133)
- C) Negociación, constitución y perspectivas de extensión. (144)
- D) Relación del CompeX con el Stabex. (150)

2. El debate en el orden internacional sobre la financiación compensatoria de pérdidas de ingresos de exportación. (161)

2.1. De la CFF del FMI a las propuestas de un NOEI. (161)

2.2. El Stabex y el proyecto de un NOEI. (165)

2.3. Los efectos de la declaración de un NOEI. (173)

2.4. La evolución reciente del tema. (187)

3. Estabilización de precios y estabilización de ingresos de productos de base en el orden internacional. (195)

3.1. Apuntes de la evolución histórica de los acuerdos internacionales de productos de base. (195)

3.2. Acuerdos internacionales de productos de base y financiación compensatoria de pérdidas de ingresos de exportación: ¿soluciones complementarias o alternativas?. (203)

3.3. El tratamiento dispensado a los acuerdos internacionales de productos de base en el tercer convenio de Lomé. (209)

CAPITULO 2 : EL DISEÑO DEL STABEX

- I. DIMENSION ESPACIAL: LAS PARTES CONTRATANTES. (220)
1. La CEE y sus Estados miembros. (220)
 - 1.1. La ampliación de la CEE y el tercer convenio de Lomé. (220)
 - 1.2. Los acuerdos mixtos de la CEE: consideraciones generales. (228)
 - 1.3. El alcance del artículo 238 en Lomé III. (235)
 - 1.4. Los acuerdos internos celebrados en aplicación de Lomé III. (244)
 - 1.5. Perspectivas y propuestas para el próximo convenio ACP-CEE. (254)
 2. El grupo de países de Africa, Caribe y Pacifico (ACP). (261)
 - 2.1. Estructura orgánica y naturaleza del Grupo ACP. (261)
 - 2.2. La dialéctica regionalismo/mundialismo en Lomé. (267)
 - 2.3. Procedimiento de ampliación del Grupo ACP en Lomé III. (275)
 - A) Procedimiento simplificado. (275)
 - B) Procedimiento convencional. (281)
 - 2.4. El desigual reparto de los fondos Stabex en el Grupo ACP. (287)
 - A) Consideraciones generales. (287)
 - B) La calificación de países ACP menos desarrollados/enclaves/insulares. (293)
 - C) La consideración para ciertos países ACP de sus exportaciones hacia mercados extra-comunitarios. (300)
 - C.1. Delimitación del tema. (300)
 - C.2. La derogación *todos los destinos*. (301)
 - C.2.1. Procedimiento para la derogación. (301)
 - a) Presentación de la solicitud. (302)
 - b) Instrucción de la solicitud. (304)

- c) Pronunciamento del Consejo de Ministros ACP-CEE. (308)
- C.2.2. Criterios materiales de decisión. (310)
 - a) La orientación de las exportaciones del país solicitante. (310)
 - b) Otros criterios utilizados. (313)
- C.3. La derogación *intra-ACP*. (317)

II. DIMENSION TEMPORAL. (322)

1. El periodo de vigencia de los convenios de Lomé. (322)
2. La aplicación temporal del Stabex. (327)
3. Propuestas de ampliación temporal de los convenios ACP-CEE. (331)
4. La presunta duración ilimitada de la asociación ACP-CEE. (337)

III. DIMENSION MATERIAL. (343)

1. La lista de productos de base agrícolas originarios de países ACP cubiertos por el Stabex. (343)
 - 1.1. Productos. (345)
 - 1.2. Productos de base. (351)
 - 1.3. Productos de base agrícolas. (352)
 - A) El régimen diferenciado para los minerales. (353)
 - B) El régimen diferenciado para el azúcar. (358)
 - 1.4. Productos de base agrícolas originarios de los países ACP. (365)
2. La adición de nuevos productos en la lista Stabex. (369)
 - 2.1. Procedimiento. (369)
 - A) Presentación de la solicitud. (369)
 - B) Instrucción de la solicitud. (373)
 - C) Pronunciamento del Consejo de Ministros ACP-CEE. (374)

2.2. Criterios materiales de decisión. (376)

- A) Aspectos generales. (376)
- B) La situación económica del país peticionario. (379)
- C) El equilibrio financiero del sistema. (382)
- D) La política agrícola de la CEE. (384)

IV. LOS UMBRALES ECONOMICOS DE ACTIVACION. (390)

- 1. Planteamiento del tema. (390)
- 2. El umbral de dependencia. (393)
- 3. El umbral de fluctuación. (397)
 - 3.1. Reglas generales. (397)
 - 3.2. Excepciones. (402)

V. LOS RECURSOS FINANCIEROS. (408)

- 1. La dotación del FED reservada al Stabex. (408)
 - 1.1. El volumen de recursos del 6 FED. (408)
 - 1.2. La dotación Stabex para los Estados ACP en Lomé III. (410)
 - 1.3. El devengo de intereses de la dotación Stabex en Lomé III. (413)
 - 1.4. La dotación Stabex para los PTUM. (418)
- 2. El supuesto de crisis financiera del Stabex. (422)
 - 2.1. El régimen de Lomé I. (422)
 - 2.2. La crisis del sistema durante Lomé II. (424)
 - A) El ejercicio 1980. (424)
 - B) El ejercicio 1981. (427)
 - 2.3. La regulación en Lomé III del supuesto de crisis financiera. (434)
 - A) Ideas generales. (434)
 - B) La fase reglada. (436)
 - C) La fase discrecional. (440)
- 3. El supuesto de superávit del Stabex. (445)

- 3.1. Aproximación al supuesto. (445)
- 3.2. El saldo arrojado por el Stabex en Lomé II. (447)

CAPITULO 3 : EL PROCEDIMIENTO DE DECISION DE LAS TRANSFERENCIAS.

- I. PRESENTACION DE LA SOLICITUD. (453)
 - 1. Forma. (453)
 - 2. Plazo. (457)
- II. INSTRUCCION DE LA SOLICITUD. (460)
 - 1. Los principios básicos del procedimiento de decisión. (460)
 - 1.1. El examen conjunto de la Comisión y el país peticionario. (461)
 - A) Delimitación del principio. (461)
 - B) El procedimiento de arreglo de controversias. (469)
 - 1.2. El automatismo en la decisión. (475)
 - 1.3. La celeridad. (479)
 - A) Caracteres generales. (479)
 - B) La concesión de anticipos. (483)
 - 2. La comprobación de los umbrales de activación del Stabex. (487)
 - 2.1. Cooperación estadística Comisión/Estados miembros de la Comunidad. (487)
 - 2.2. Cooperación estadística Comisión/Estados ACP. (490)
 - 2.3. Las divergencias estadísticas. (494)
 - 2.4. La compulsión de las fuentes estadísticas. (497)
 - 3. La determinación de la "pérdida real". (503)
 - 3.1. Consideraciones introductorias. (503)

3.2. La sanción al país solicitante por practicar una política comercial contraria a la CEE. (504)

3.3. El límite del balance global de ingresos de exportación. (509)

3.4. La incidencia sobre la transferencia de "cambios importantes" operados en la producción y exportación del producto. (512)

A) Nociones generales. (513)

B) El elemento objetivo de los cambios. (515)

C) El elemento subjetivo de los cambios. (518)

III. LA DECISION DE TRANSFERENCIA. (523)

1. La adopción. (523)

2. La impugnabilidad. (529)

IV. EL CONVENIO DE TRANSFERENCIA. (539)

1. El compromiso sobre la asignación de la transferencia. (539)

2. La celebración del convenio. (548)

3. El contenido del convenio. (550)

4. La naturaleza jurídica del convenio. (552)

5. El procedimiento de pago. (560)

CAPITULO 4 : LOS SISTEMAS DE CONTROL EX-POST Y DE REEMBOLSO

I. LOS SISTEMAS DE CONTROL EX-POST. (564)

1. El control sobre el Estado ACP beneficiario. (564)

1.1. Consideraciones previas. (564)

1.2. El control formal. (569)

1.3. El control material. (574)

1.4. Valoración del modelo de control de Lomé III

sobre la utilización de los recursos del Stabex.
(584)

2. El control sobre la Comisión. (593)

2.1. Consideraciones introductorias. (593)

2.2. El control ejercido por los Estados miembros de la Comunidad Europea. (598)

2.3. El control ejercido por el Tribunal de Cuentas.
(603)

2.4. El control ejercido por el Parlamento Europeo.
(608)

II. EL SISTEMA DE REEMBOLSO DE LAS TRANSFERENCIAS STABEX.
(615)

1. El principio de la deuda Stabex. (615)

2. Determinación de las condiciones de reembolso. (623)

2.1. Fase reglada. (623)

2.2. Fase discrecional. (630)

3. El procedimiento de reembolso. (638)

3.1. La operación de pago. (638)

3.2. El destino del importe reintegrado. (642)

CONCLUSIONES (650)

INDICE DE AUTORES CITADOS (672)

NOTA PRELIMINAR

Son muy numerosas las personas que han contribuido a la realización de este trabajo. Por tal motivo, su misma relación resultaría demasiado prolija. Quedo, pues, en la confianza de haber agradecido personalmente su cooperación a cada una de ellas.

Si deseo, sin embargo, dejar aquí explícita mención de algunas personas e instituciones cuya colaboración ha sido esencial en mi labor investigadora.

En primer lugar, el director de esta tesis, Profr. Dr. Rodríguez Iglesias, quien ha hecho posible, encauzado y alentado mi carrera universitaria, ofreciendo en todo momento su generosidad personal y sus conocimientos jurídicos al servicio de mi investigación.

Una referencia entrañable también al Profr. Dr. Liñán Noguerras, por su amistad y sus inapreciables indicaciones para el desarrollo de mi trabajo. En mi opinión, de maestros como Gil Carlos Rodríguez Iglesias y como Javier Liñán las enseñanzas recibidas no derivan sólo de sus observaciones precisas a las sucesivas entregas de la tesis, sino de un modelo profesional y científico que permanentemente brindan a los que con ellos colaboran.

Mi agradecimiento se extiende al Profr. Dr. Faramiñán Gilbert, por su afecto personal y por el apoyo prestado a mi investigación. En general, a mis compañeros del Área de Derecho Internacional Público de la Universidad de Granada, tanto por su

valiosa colaboración inmediata, como por haber contribuido entre todos a formar un espíritu de trabajo que invita a la investigación científica.

Una alusión deseo hacer igualmente a mi estancia, durante el curso académico 86-87, en Bruselas. Quiero significar al Profr. Jean-Victor Louis que, en su condición de Presidente del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas, me aceptó como investigador libre del mismo y tuvo la deferencia de orientarme en numerosos aspectos de mi investigación. Mi agradecimiento también a la Comisión de las Comunidades Europeas, en cuyo Servicio Jurídico realicé un *stage* que me permitió profundizar en la vertiente práctica del Stabex. Dentro de esta institución, fueron de gran utilidad la información y observaciones ofrecidas por los Sres. Gilsdorf y Plasa.

Por último, deseo dejar constancia de otras personas que me han prestado todo su apoyo personal para la realización de este trabajo. En particular, Conchi Rodríguez Marín, cuyo estímulo y compañía a lo largo de estos últimos años han sido factores fundamentales para la culminación del presente estudio. Un recuerdo también muy cordial para la Sra. Viroux, secretaria del Instituto de Estudios Europeos de Bruselas.

INDICE DE ABREVIATURAS

ACP.....	Africa, Caribe y Pacifico
AFDI.....	Annuaire Français de Droit International
AIPB.....	Acuerdo internacional de producto de base
AJIL.....	American Journal of International Law
ASDI.....	Annuaire Suisse de Droit International
ASIL.....	American Society of International Law
BEI.....	Banco Europeo de Inversiones
BIRD.....	Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo
Bol. CE.....	Boletín de las Comunidades Europeas
Bull. CE.....	Bulletin des Communautés Européennes
BYIL.....	British Yearbook of International Law
CCEI.....	Conferencia para la Cooperación Económica Internacional
CCIPB.....	Comisión Internacional de Productos Básicos
CDE.....	Cahiers de Droit Européen
CECA.....	Comunidad Europea del Carbón y Acero
CEE.....	Comunidad Económica Europea
CEEA.....	Comunidad Europea de la Energía Atómica
CFF.....	Facilidad de Financiación Compensatoria
CI.....	Comunità Internazionale
CMLR.....	Common Market Law Review
CNUCED.....	Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
COREPER.....	Comité de Representantes Permanentes
CPE.....	Chronique de Politique Etrangère
DOCE.....	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
EAMA.....	Estados de Africa y malgache
EFTA.....	European Free Trade Association
ELR.....	European Law Review
FED.....	Fondo Europeo de Desarrollo
FEOGA.....	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas
FMI.....	Fondo Monetario Internacional
FP.....	Foreign Policy
GATT.....	General Agreement on Tariff and Trade
GJ.....	Gaceta Jurídica
ICLQ.....	International and Comparative Law Quarterly
IJIL.....	Indian Journal of International Law
ILA.....	International Law Association
ILM.....	International Legal Materials
IO.....	International Organization
IYIL.....	Italian Yearbook of International Law
JCMS.....	Journal of Common Market Studies
JDI.....	Journal du Droit International
JOCE.....	Journal Officiel des Communautés Européennes
JWT.....	Journal of World Trade
JWTL.....	Journal of World Trade Law

LIEI.....Legal Issues of European Integration
 NILR.....Netherlands International Law Review
 NN.UU.....Naciones Unidas
 NOEI.....Nuevo orden económico internacional
 NPSA.....Nuevo Programa Sustancial de Acción
 OCDE.....Organización de Cooperación y Desarrollo
 Económicos
 ODI.....Overseas Development Institute
 OEA.....Organización de Estados Americanos
 OECE.....Organización Europea de Cooperación Económica
 ONU.....Organización de Naciones Unidas
 PAC.....Política Agrícola Común
 PIPB.....Programa Integrado para los Productos Básicos
 PMA.....País menos avanzado
 PMDEI.....País menos desarrollado, enclave e insular
 PTUM.....País y territorio de ultramar
 RBDI.....Revue Belge de Droit International
 RCADI.....Recueil des Cours de la Académie de Droit
 International
 RDE.....Rivista di Diritto Europeo
 RDI.....Rivista di Diritto Internazionale
 Rec.....Recueil (Recopilación) de la jurisprudencia
 del Tribunal de Justicia de las Comunidades
 Europeas o del Tribunal Internacional de
 Justicia
 RGDIP.....Revue Générale de Droit International Public
 Rev. IE/JEI.....Revue d'Intégration Européenne/Journal of
 European Integration
 RIE.....Revista de Instituciones Europeas
 RMC.....Revue du Marché Commun
 RTDE.....Revue Trimestrielle de Droit Européen
 TCEE.....Tratado de la Comunidad Económica Europea
 TCEEA.....Tratado de la Comunidad Europea de la Energía
 Atómica
 TIJ.....Tribunal Internacional de Justicia
 TJCE.....Tribunal de Justicia de las Comunidades
 Europeas
 UNCTAD.....United Nations Conference on Trade and
 Developpement
 WD.....World Development
 YWA.....Yearbook of World Affairs

INTRODUCCION

1. El problema de las fluctuaciones en los ingresos de exportación de los productos de base.
2. El Stabex como seguro privado.
3. El Stabex como seguro social.
4. La reglamentación jurídica del Stabex.
 - 4.1. Normativa aplicable.
 - 4.2. Estructura orgánica.
 - 4.3. El procedimiento general de arreglo de controversias.
5. Aspectos metodológicos.

1. El problema de las fluctuaciones en los ingresos de exportación de los productos de base.

En el cuadro de males que, imbricados unos con otros, padecen los países subdesarrollados, figura la extrema fragilidad de su comercio exterior, centrado en la exportación de unos pocos productos de base¹.

Ciertamente, las regiones desarrolladas son asimismo grandes productoras de materias primas, pero sus economías se complementan con la exportación de productos manufacturados. Esta combinación de producciones les proporciona una balanza comercial heterogénea, tanto en sus entradas como en sus salidas, lo que constituye una razón de su prosperidad, la cual no se ve gravemente amenazada por los resultados económicos registrados en un ejercicio por un producto aislado. Además, los productores de artículos básicos de los Estados industrializados disfrutan de instrumentos apropiados de promoción comercial para la distribución de sus artículos y, en última instancia, obtienen de sus gobiernos compensaciones financieras que les permiten regular sus niveles de vida al abrigo de contingencias, naturales o de mercado. Estos beneficios faltan o escasean en

¹. Algunos porcentajes -correspondientes a 1983- ilustran la dependencia de algunos de estos países respecto a los ingresos percibidos por sus ventas al exterior de materias primas: Burundi (café, 89%); Chad (algodón, 78%); Etiopia (café, 72%); Mauritania (mineral de hierro, 72%); Ruanda (café, 78%); Uganda (café, 93%); Zambia (cobre, 89%), etc. Comment renforcer la capacité d'exportation des pays à faible revenu?. Les produits de base. L'Observateur de l'OCDE. Mai-1983. n 122. pág. 14. En términos más globales, un reciente informe de la Organización de Naciones Unidas cifra en 72 los Estados cuyas exportaciones de productos primarios representan más del 75% del total de sus ventas al exterior. Estudio económico mundial 1987. Tendencias y políticas actuales en la economía mundial. pág. 112.

las economías tercermundistas, articuladas en torno al monocultivo.

Se configura así, en esencia, un reparto territorial de la producción mundial entre un "centro" o "norte" industrializado y una "periferia" o "sur" especializada en la producción de base². Esta división internacional del trabajo, enraizada en la revolución industrial, asentada durante el período colonizador mediante una estructura de dominación³, sostenida por la ciencia económica liberal clásica⁴, origina la miseria de aquellos países que no han alcanzado la transformación y la diversificación de su producción.

Los países sumidos en el subdesarrollo precisan, pues, de un nuevo esquema de las relaciones económicas internacionales que altere las funciones productivas actuales en la vía de un

². Esta visión bifronte de la economía planetaria debe ser en seguida corregida para puntualizar que no puede hablarse de un "norte" o un "sur" homogéneos cuya composición no dé lugar a discusión, sino que la línea que separa los dos bloques es en ocasiones difusa y en el interior de cada uno de ellos cabe señalar una pluralidad de categorías.

³. En opinión de Gunnar Myrdal, el subdesarrollo engendrado en los dominios coloniales fue el resultado natural de las fuerzas de mercado, no de las políticas interesadas de las metrópolis. Cfr. MYRDAL, G.: Reto a la pobreza. Barcelona, 1973. pág. 338. Sin embargo, la ocupación de los territorios de ultramar sólo pudo minar un eventual proceso de expansión económica generado en aquellas poblaciones. El juez Bedjaoui se ha referido a este fenómeno en términos concluyentes al hablar del "predatory economic order". BEDJAOUI, M.: Poverty of the International Order. En FALK, R., KRATOCHWILL, F. Y MENDLOVITZ, S. (ed.): International Law. A contemporary perspective. Boulder, 1985. pág. 153.

⁴. La ley de los costes comparados, cuya primera formulación, de comienzos del siglo XIX, se atribuye generalmente a David Ricardo, establece que la liberalización de los intercambios entre dos o más países desarrollará en cada uno de ellos el sector de producción en el que resulte relativamente el más eficiente. La traducción práctica de este principio perpetúa la especialización precedente de la producción mundial en aras de la eficacia global de la economía.

"nuevo orden económico internacional"⁵. Esa meta quizás sólo se vislumbró, efímeramente, en el trienio transcurrido entre 1973 y 1975. En aquellas fechas, el Tercer mundo pudo esgrimir sus reivindicaciones, frente a los países industrializados dotado de un poder negociador cohesionado y acrecido merced al alza generalizada en las cotizaciones de sus materias primas, singularmente del petróleo y de sus derivados.

La pronunciada caída en los precios de esas mismas materias primas en 1975 -excepción hecha del petróleo, convertido en capítulo aparte- y la evolución posterior de los acontecimientos hasta nuestros días han consolidado, básicamente, la estructura internacional de producción ya comentada. De este modo, una parte importante de Estados se encuentra relegada en el orden económico internacional a la función de abastecedores de materias primas a las regiones prósperas a fin de que éstas las consuman o las transformen, percibiendo luego un valor añadido en su reexportación. Los países eufemísticamente llamados "en vías de desarrollo" se encuentran así vulnerables a las fluctuaciones que sus raras exportaciones experimentan en su volumen o valor, hipotecando sus programas de desarrollo

⁵. El infradesarrollo puede concebirse como una fase histórica, tendente a la desaparición, o bien como el resultado de un modelo estructural de las relaciones económicas internacionales, opción por la que me inclino. Alineado en esta tesis, Bedjaoui ha refutado el carácter cíclico y exclusivamente interno de la pobreza: "le sous-développement n'est pas un phénomène de retard imputable à des facteurs purement nationaux", para añadir que "le sous-développement est un phénomène structurel lié à un type donné de relations économiques internationales et à une certaine division internationale du travail". BEDJAOUI, M.: *Propos libres sur le droit au développement*. En *Le droit international à l'heure de sa codification. Etudes en l'honneur de Roberto Ago*. Milano, 1987. Vol. I. pág. 19. Para una clarificación de las dos teorías concurrentes, cfr. ABELLAN HONRUBIA, V.: *Codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional del desarrollo*. *REDI*. 1976-2. págs. 376-378.

económico y minimizando su presencia en la política internacional general⁶.

La estabilización de las cantidades exportadas desde los territorios infradesarrollados resulta técnicamente compleja y sólo remediable parcialmente mediante la acumulación de reservas. Las variaciones de producción obedecen, en efecto, a un complejo de causas económicas, pero también naturales y políticas, que se ciernen sobre el Tercer mundo y condicionan su oferta. Además, la demanda de materias primas nacida en las zonas desarrolladas es inelástica, de manera que si las regiones atrasadas incrementan su producción, provocarán un abaratamiento de los precios dada la saturación existente en los mercados internacionales de materias primas.

Las oscilaciones que encierran las cotizaciones de productos de base, distorsionadas por los movimientos erráticos de las paridades monetarias, evolucionan en función de la demanda, a su vez supeditada a un conjunto de circunstancias, tales como la coyuntura económica del país importador, las barreras comerciales a la importación que éste levante y la expansión de producciones sucedáneas. También incide en el fenómeno la frecuente incapacidad del país exportador para

⁶. Bédié calificó de "efecto de dominación" la regla de que "plus un pays est dépendant de l'exportation, plus son économie est exposée aux influences extérieures". BEDIE, K.: La dégradation des cours des produits tropicaux et l'action de la Communauté. RMC. Mai-1969. n 123. pág. 223. Como ha indicado Truyol Serra, la división internacional del trabajo actual "determina la política exterior de los Estados en no menor medida que las divergencias ideológicas". TRUYOL SERRA, A.: La sociedad internacional. Madrid, 1983. pág. 109.

adaptar su oferta a las demandas del consumo. Las variaciones de precio, de menor envergadura que las variaciones de producción, resultan en cambio más factibles de corregir. De ahí que el debate sobre el problema del comercio mundial de productos básicos se haya orientado, preferentemente, hacia la estabilización de las cotizaciones.

Los países mayoritariamente exportadores de materias primas han denunciado en repetidas ocasiones el deterioro progresivo de sus términos de intercambio, esto es, de la paulatina disparidad entre el precio percibido por sus ventas de productos de base y el desembolsado por sus importaciones de bienes transformados. La realidad de esta denuncia ha dividido a la ciencia económica⁷, pero viene avalada plenamente por la realidad actual y por los análisis de prospectiva. En el Estudio económico mundial de la ONU relativo a 1987 se lee:

"En valores reales, los precios de los productos básicos se encuentran en su nivel más bajo en más de 50 años -vale decir, desde la Gran Depresión- y no hay indicios de que vaya a haber un

⁷. Así, mientras Ingram encuadra esta protesta en lo que crudamente denomina "la economía de la conmiseración" (INGRAM, J.: Problemas económicos internacionales. Buenos Aires, 1970, pág. 136) y Marcy entiende que resulta exagerado hablar de tendencia secular a la degradación de los términos de intercambio de los países subdesarrollados (MARCY, G.: Economie internationale. Paris, 1976, pág. 649), Guy de Lacharrière escribió en 1964 que "la théorie de la détérioration des termes de l'échange des pays sous-développés est certainement devenue symbolique de l'exploitation à laquelle ces pays seraient soumis de la part des pays industrialisés. Même sous sa forme la plus mesurée elle souligne la responsabilité des pays riches dans cette "injustice" permanente des rapports internationaux". LACHARRIERE, G. de: Commerce extérieur et sous-développement. Paris, 1964, pág. 46. Las discrepancias doctrinales antes referidas desaparecen cuando se trata de afirmar que en las relaciones económicas internacionales operan unas fuerzas que tienden a reducir las ganancias de la parte más débil, que se encuentra igualmente más vulnerable ante los cambios que se producen.

mejoramiento general"^e

La tesis maximalista de los países en desarrollo se dirige hacia una escala móvil que conceda al precio de las materias primas una paridad automática con el precio de los productos acabados. Esta propuesta no ha sido jamás admitida por los países industrializados.

Rechazada esta pretensión, el Tercer mundo ha solicitado para sus productos el pago de un precio "justo, remunerador y estable". De hecho, las fluctuaciones de precios son también perjudiciales para los consumidores, inquietos ante tendencias inflacionistas o ante precios tan bajos que desajusten sus mercados internos y lleven a los países exportadores, que al fin y al cabo son clientes suyos, a situaciones de insolvencia. Sin embargo, los países opulentos se muestran más reacios a la solución dirigista del comercio internacional de materias primas, conscientes de que las leyes del mercado operan a su favor⁹.

^e. Confróntense, como ilustración de tal aseveración, las páginas 113-115 del mencionado informe, citado. En la página 108 se dice: "Los productos manufacturados constituyen más del 60% del comercio mundial de mercaderías. Dado que la tendencia a largo plazo en la estructura de la producción apunta hacia el abandono de la producción de productos básicos para pasar a las manufacturas, el aumento del comercio mundial consiste cada vez más en un aumento del comercio de productos manufacturados".

⁹. La teoría marxista y los sistemas políticos que con base en la misma se han concebido consideran las variaciones de los precios un mal genuino del capitalismo internacional, al cual corresponde arbitrar los remedios. En opinión de Emmanuel, "Tanto técnica como económicamente, las fluctuaciones de los precios son el producto de la anarquía del sistema capitalista; engendran, como tales, una dilapidación desenfadada de riquezas. Es un despilfarro como todos los despilfarros del capitalismo. Pero las fluctuaciones dañan a ambas partes, aunque puede admitirse que dañan más a la parte débil que a la parte fuerte". EMMANUEL, A.: El intercambio desigual. En AA.VV.: Imperialismo y comercio internacional (El intercambio desigual). Córdoba, 1971, pág. 18.

Por consiguiente, la canalización de las cotizaciones internacionales de materias primas en el interior de márgenes previsibles y equitativos interesa fundamentalmente al Tercer mundo. De ahí que se califiquen de esfuerzos orientados al desarrollo económico las iniciativas dirigidas al establecimiento de organizaciones internacionales de mercados de productos de base mediante la concertación de acuerdos entre países productores y países consumidores. La celebración u operatividad de estos convenios ha tropezado con obstáculos de diversa índole, como tendremos ocasión de exponer más adelante. Los mercados internacionales de materias primas se encuentran, pues, generalizadamente liberados, sometidos a la acción de los operadores económicos privados, entre los cuales las empresas multinacionales ejercen su supremacía.

En conclusión, la producción principal de bienes primarios y un bajo nivel de desarrollo económico persisten hoy como realidades asimiladas. Las economías atrasadas, vertebradas en torno al monocultivo, dependen extremadamente de los ingresos que obtienen por sus exportaciones. Dichos ingresos conocen cíclicos descensos pronunciados que convulsionan el equilibrio del país. Estas fluctuaciones, que afectan al doble componente de las exportaciones, su volumen y su valor, no han sido remediadas, apenas tampoco suavizadas, en el orden internacional.

Un alivio para este mal consiste en canalizar fondos

financieros hacia las regiones en desarrollo de suerte que se compense *a posteriori* una caída significativa en los ingresos de exportación de productos básicos a través de una transferencia pecuniaria. Esta es la idea central del mecanismo que constituye el objeto del presente trabajo.

2. El Stabex como seguro privado.

El 8 de diciembre de 1984 se firmaba en Lomé, capital de Togo, el tercer convenio de cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, de una parte, y de otra, sesenta y cinco Estados -a los que luego se sumó Angola-, calificables de subdesarrollados, radicados en Africa, Caribe y Pacífico; de ahí su denominación genérica de "Estados ACP".

En el artículo 147, apartado 1 de dicho acuerdo se lee:

"Con objeto de poner remedio a los nefastos efectos de la inestabilidad de los ingresos de exportación, y para ayudar a los Estados ACP a superar uno de sus principales obstáculos para la estabilidad, la rentabilidad y el crecimiento continuo de sus economías, así como para apoyar sus esfuerzos de desarrollo y permitirles, de este modo, garantizar el progreso económico y social de sus poblaciones contribuyendo a la salvaguardia del poder adquisitivo de las mismas, se establecerá con arreglo al artículo 160, un sistema que tenga como objetivo garantizar la estabilización de los ingresos de exportación procedentes de la exportación realizada por los Estados ACP con destino a la Comunidad, o dirigida a otros destinos, tal como se definen en el artículo 150, de productos de los que dependen sus economías y que resulten afectados por las fluctuaciones de precios, de cantidades o de ambos factores".

La redacción de los fines perseguidos por este instrumento financiero se amplificó en el segundo convenio de Lomé de 1979, perdiendo la concisión insita en el acuerdo anterior, celebrado en 1975. En la disposición reproducida de Lomé III, no exenta de retórica y ampulosidad, se aprecia un propósito inmediato que preside el sistema: la estabilización de ingresos de exportación de productos primarios fundamentales en las economías de los

Estados ACP.

El Stabex, que así se conoce el referido mecanismo, pretende, pues, servir de paliativo al problema cuyos perfiles acabamos de exponer y se inserta consiguientemente -con rasgos propios- entre los esfuerzos desplegados en el orden internacional ante la extrema dependencia y vulnerabilidad de numerosos países respecto a sus exportaciones de productos de base.

A este sistema de los convenios de Loué se le aplican indistintamente -y lo mismo haremos nosotros- los apelativos de "estabilizador" y de "compensador". Conviene empero formular algunas precisiones. El primero de estos términos es el empleado oficialmente y es acertado en cuanto a su finalidad, no respecto a sus logros, pues el Stabex no satisface un nivel de ingresos reales, centrado como está en las ventas al exterior de un número señalado de productos agrícolas y en un cierto volumen de pérdidas sufridas por dichos productos normalmente hacia territorio comunitario. De ahí que lleve razón Bennouna cuando escribe:

"En dépit de sa dénomination, le système cherche moins à stabiliser les recettes d'exportation qu'à amortir les fluctuations brutales en accordant au pays concerné et à titre temporaire des compensations financières"¹⁰

La intitulación "compensación financiera" aplicable al

¹⁰. BENNOUNA, M: Le droit international relatif aux matières premières. RCADI. 1982-IV. pág. 71

Stabex merece también una matización. En efecto, el sistema proporciona una transferencia financiera destinada a compensar las pérdidas de ingresos de exportación. Pero esta compensación pecuniaria no siempre va dirigida al sector de producción que ha experimentado un declive en sus ganancias, sino que puede asignarse a proyectos y programas provechosos para el desarrollo económico y social del país. En ocasiones, el sector perjudicado ha recibido previamente la asistencia del gobierno nacional, mediante fondos de garantía internos, pero otras veces se verá privado de toda reparación económica. Cuando los agricultores afectados por la pérdida de rentas son los beneficiarios de los recursos del Stabex, la contraposición estabilización-compensación sí conoce una razón de ser específica: el montante girado puede destinarse a aliviar el daño económico sufrido (acción propiamente de compensación), o bien adscribirse a medidas encaminadas a la prevención de futuras pérdidas (acción de estabilización de la producción o de la comercialización).

En medios comunitarios se ha difundido la asimilación del funcionamiento del Stabex al de un seguro privado interno. Tal comparación, que debe ser precisada, nos sirve de pretexto para trazar las líneas básicas del sistema de estabilización de los convenios ACP-CEE:

En primer lugar, nos aparece en el Stabex el rasgo consustancial a todo contrato de seguro: la presencia de un evento dañoso incierto, aquí materializada en la pérdida acusada

de ingresos de exportación. El Stabex interviene ante el acaecimiento de un riesgo: el descenso vertiginoso del precio o de la producción, o de ambos factores. Esta distinción se enuncia en la terminología francesa como *assurance-chômage* (seguro ante mala venta coyuntural) y *assurance-maladie* (seguro de baja producción por catástrofe natural u otras razones). No obstante, de forma creciente, el Stabex se deforma en su carácter aleatorio pues no interviene tanto ante caídas de ingresos debidas a azares del mercado o infortunios naturales, cuanto ante pérdidas estructurales y no cíclicas. En otros términos, este sistema corrige, más que una fluctuación esporádica a la baja, una tendencia continua consistente en un declive gradual del volumen de producción o en un defectuoso asentamiento de los productos originarios de los países ACP en el mercado internacional.

En segundo lugar, el Stabex se configura como un seguro de indemnización objetiva, pues cuantifica *a posteriori* las pérdidas registradas. Ciertamente, esta cualidad lo diferencia de acciones planificadoras del comercio de productos de base; pero debemos anticipar que esta intervención ulterior no implica completa asepsia de este mecanismo en relación a las leyes del mercado. Así, la ayuda facilitada por el Stabex puede estimular un sector productivo decaído e incrementar su volumen de ventas, coadyuvando al descenso en la cotización del artículo.

El seguro proporcionado por el Stabex ya lo adelantamos es parcial: no ofrece una compensación *in integrum*. El sistema

actúa al margen de la inflación y con escasa consideración de las fluctuaciones monetarias. Por otra parte, se encuentra disciplinado por unos parámetros económicos de activación: un umbral de dependencia de la economía nacional respecto al bien en cuestión y un umbral de pérdidas en relación al cuatrienio precedente, cifrados ambos en unos precisos porcentajes que, sin embargo, no carecen por completo de excepciones. Otros límites que pueden enunciarse hacen referencia al enfoque microeconómico del Stabex y a la existencia en principio de recursos financieros tasados. La Comunidad Europea ha esgrimido a menudo los altos costes de un seguro más ambicioso, la fácil manipulación a que se presta un seguro pleno y la misión intrínseca de todo sistema de seguro, que no reside en deparar una renta creciente a los beneficiarios, objetivo éste perseguido por otros instrumentos de la cooperación ACP-CEE¹¹.

Otra característica compartida por el Stabex con un seguro privado es la intervención únicamente ante pérdidas inintencionadas. Se parte de que el beneficiario no desea que tenga lugar el acontecimiento que origina la compensación financiera. El convenio de Lomé de 1984 dispone de un precepto (el artículo 164) que en su oscuridad esconde la valoración del componente subjetivo que ha podido motivar el descenso de ingresos de exportación.

Prosiguiendo con el paralelismo conceptual y terminológico

¹¹. Vid. la intervención de Cheysson en el Parlamento Europeo en su sesión de 12.3.81. Débats du PE. Annexe n° 1-268. págs. 207-208

que entablamos, las condiciones del seguro -la póliza- se encuentran contenidas en el texto del tercer convenio ACP-CEE, en particular en sus artículos 147 a 174. En el marco de estas estipulaciones rectoras, la Comisión negocia con el Estado solicitante de la transferencia, pero es la institución comunitaria la que autónomamente se pronuncia favorable o desfavorablemente sobre el giro compensatorio. Luego, las modalidades concretas de cada giro son concertadas por la Comisión con el país beneficiario. Naturalmente, la suma finalmente establecida puede no coincidir con la evaluada en primera instancia por el Estado "víctima del siniestro". Como ocurre en un seguro privado, el "tomador" puede elegir la afectación de la transferencia, pero ha de ceñirse a los criterios, laxos por otra parte, recogidos en el artículo 147, 2 de Lomé III. Estas pautas conceden la primacía de asignación al sector de producción perjudicado por la caída de ingresos, como rasgo peculiar del Stabex en relación a otros instrumentos de desarrollo, por el cual ha de arrostrar frecuentes críticas que lo acusan de contribuir a perpetuar una estructura productiva que condena irremisiblemente al infradesarrollo. De forma subsidiaria, y debidamente justificada, la suma percibida de los recursos del Stabex puede ser destinada a acciones orientadas al desarrollo económico y social, noción ésta de compleja delimitación, dictaminada por la Comisión que, empero, no debe servirse de su opacidad para frustrar la libre iniciativa que corresponde al país ACP beneficiario.

Por último, la simetría del Stabex con el seguro privado se ha pretendido ampliar, equiparando el sistema de reembolso de los créditos dados por el Stabex con la prima que ha de desembolsar el tomador del seguro. El propósito es desatinado, pues el Stabex es alimentado mediante contribuciones otorgadas por los Estados miembros de la Comunidad y sólo algunos países ACP, y excepcionalmente, han de retribuir, y retribuyen de hecho, los recursos entregados por el sistema de estabilización.

3. El Stabex como seguro social.

En el siglo XIX el orden liberal burgués sufrió un proceso de socialización a consecuencia de la presión de las organizaciones proleta ; y del temor a la subversión del sistema.

Este fenómeno interno se ha pretendido advertir o extender en el medio internacional mediante el ofrecimiento por los núcleos de poder económico de prestaciones encaminadas a asegurar un nivel mínimo garantizado de protección frente a los siniestros que sacuden las áreas deprimidas. El principio inspirador radicaría en la mediatización del Estado en las relaciones económicas internacionales, en su calidad de agente del bienestar social, infiltrándose en una estructura liberal salpicada de centros de decisión, dominada por operadores económicos conducidos por su propio beneficio. Se trata de reconocer así, la "visible hand" del derecho en las reglas de la libre competencia del mercado¹², en aras de una "comunidad internacional del bienestar"¹³.

En opinión de Borella, resulta impensable un fenómeno paralelo en el orden internacional de la magnitud del operado en las relaciones laborales nacionales. Este autor pone de

¹². PETERSMANN, E.-V.: International economic theory and international economic law: on the tasks of a legal theory of international economic order. En MACDONALD, R.St.J./JOHNSTON, D.M. (ed.): The structure and process of international law. Dordrecht, 1983. pág. 237.

¹³. Cfr. GARCIA-AMADOR, F.V.: El derecho internacional del desarrollo. Una nueva dimensión del derecho internacional económico. Madrid, 1987. págs. 49-53.

manifiesto que fue precisa la intervención del legislador para proporcionar un derecho compensador de desigualdades naturales y sociales¹⁴. A mi juicio, no puede identificarse al legislador nacional con un tercero ecuánime, imparcial, ajeno al conflicto, sino con un representante del modelo burgués que hubo de adaptarse a los nuevos tiempos para sobrevivir. Por esta razón, no debe descartarse por principio la implantación de una justicia distributiva sobre la base de la vertebración horizontal propia de la sociedad internacional e instrumentada a través del consenso, mediatizado por las estructuras de poder, que reglamenta las relaciones jurídico-internacionales.

Ciertamente, los Estados infradesarrollados se encuentran escindidos, desarmados para conducir a las áreas industrializadas a la articulación de acciones revolucionarias. Sin embargo, esa solidaridad planetaria que se precisa para socializar el derecho de gentes se va modelando, bien es verdad que afanosamente, controvertidamente, impulsada por la consolidación de las zonas de influencia, por intereses geoestratégicos, por la competencia comercial, por la interacción de los fenómenos económicos, por la expansión demográfica, por la revolución tecnológica, por una cierta humanización de las relaciones transnacionales.

¿Podría en este estado de cosas trasladarse al plano

¹⁴. BORELLA, F.: Le nouvel ordre économique international et le formalisme juridique. En Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Méthodes d'analyse du droit international. Mélanges offerts à Charles Chaumont. Paris, 1984. pág. 85.

internacional las medidas estabilizadoras, indemnizatorias de pérdidas conocidas en el medio interno y aun en una estructura de integración cual es la Comunidad Europea?. Aproximándonos a nuestro objeto, ¿sería el sistema de Lomé y, en concreto, el Stabex manifestación de lo que ya Scelle en 1932 denominó *derecho intersocial*, cuyo alcance desbordase el ámbito estatal?¹⁵. ¿Estarán en este supuesto justificados los calificativos de *social y democrático* con que Pastor Ridruejo caracteriza el derecho internacional contemporáneo?¹⁶.

El Stabex fue presentado en sus comienzos como un modelo equiparable al seguro social interno. "La reconnaissance de ce droit aux nations prolétaires -significó Claude Cheysson en 1974 en referencia al Stabex- nous paraît aussi importante que l'a été à l'intérieur de nos sociétés la reconnaissance du droit à l'indemnité de chômage et du droit à allocation de maladie de notre prolétariat"¹⁷.

Ciertamente, al igual que ocurre en el derecho social capitalista, la filosofía que encierra el Stabex no amenaza las funciones productivas actuales, hasta las encauza y las

¹⁵. SCELLE, G.: Précis de Droit des Gens. Paris, 1932, pág. 29, cit. en FRIEDMANN, W.: The relevance of international law to the processes of economic and social development. En FALK, F./BLACK, C.E.: The future of the international legal order. Vol. II: Wealth and resources. Princeton, 1970. pág. 7.

¹⁶. PASTOR RIDRUEJO, J.A.: Curso de Derecho internacional público. Madrid, 1987. pág. 71.

¹⁷. Débats du Parlement Européen. Annexe n 184. Sesión de 10.12.74. pág. 104. Esta asimilación de instituciones también ha sido cultivada por algún sector de la doctrina. Así, White identifica algunas características del Stabex con el Family Income Supplement, sistema que forma parte de la legislación de

consolida. El Stabex no es propiamente un instrumento de desarrollo. No ataja las causas del mal, no redime por sí solo, no se ajusta a la noción primigenia del "nuevo orden económico internacional". Por el contrario, el principio rector del Stabex es el signo de una economía social internacional, de una intervención pública frente a desarreglos privados, del reconocimiento de que las fuerzas naturales y de mercado no son benignas. Su propósito es prioritariamente asegurar un nivel de rentas al abrigo de fluctuaciones de producción o de precios.

La cooperación ACP-CEE ilustra la adaptación jurídica de las mismas funciones productivas, desde la dominación colonial al reconocimiento de la subjetividad internacional de todos los Estados; desde la base unilateral a la estructura orgánica, bilateral y paritaria. La reciprocidad legal no es perceptible en el Stabex. Hemos entonces de indagar factores extra-jurídicos para localizar las contraprestaciones que el Stabex encierra para la CEE. "L'autarcie -escribió Pierre Pescatore en 1961- restera une politique impraticable pour l'Europe, riche en potentiel humain et technique, mais relativement pauvre en ressources naturelles"¹⁸. Por eso, en el sistema de estabilización de los convenios de Lomé se combinan la *sagesse* y

¹⁸. PESCATORE, P.: Les relations extérieures des Communautés Européennes (Contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales). RCADI. 1961-II. pág. 13. Es pertinente reproducir en este lugar las siguientes palabras de Virally: La réciprocité par identité des engagements est la seule à être établie par des moyens strictement juridiques, par l'utilisation de formules ou de clauses particulières lors de la rédaction du traité: c'est pourquoi elle peut être qualifiée de réciprocité formelle. Dans les autres cas, l'équivalence des prestations doit être appréciée par des moyens extra-juridiques, normalement par la comparaison de leurs valeurs économiques. On peut alors, pour cette raison, parler de réciprocité réelle". VIRALLY, M.: Le principe de réciprocité en droit international contemporain. RCADI. 1967-III. págs. 33-34.

la *générosité*, por servirnos de las palabras utilizadas por Thierry para el conjunto de la cooperación ACP-CEE¹⁹.

A mi juicio, debemos rehuir, por igual, tanto del hostigamiento implacable de un sistema, por estar enraizado en una estructura económica fundamentalmente injusta, como de la fascinación hacia el mismo por estar instrumentado contractualmente en medio de un escenario yermo y discrecional de asistencia al desarrollo. El derecho internacional del desarrollo tiene a su cargo una alta misión que cumplir. Por tal motivo, debemos escrutar la eficacia del Stabex y la pertinencia de su parangón con un seguro social interno.

En pocos fenómenos, como en éste, es tan apreciable el desencanto sobrevenido desde su gestación hasta los primeros resultados de su funcionamiento. La razón se encuentra en la precipitada sobrevaloración inicial del Stabex; también en el manifiesto desfase entre sus propósitos y los medios con que cuenta. Probablemente, será en este mecanismo donde resulten más justificadas estas palabras de McQueen: "one of the most disappointing features of the Lomé Convention is that the breadth of vision which produced this comprehensive agreement has not been translated into reality"²⁰.

El súbito desprestigio ha originado entre la mayoría de sus estudiosos, bien actitudes escépticas, bien opiniones

¹⁹. THIERRY, H., SUR, S., COMBACAU, J., VALLEE, Ch.: Droit international public. Paris, 1979. pág. 28.

²⁰. MCQUEEN, M.: Lomé and industrial co-operation. The need for reform. JWIL. 1983-6. pág. 525.

marcadamente críticas. Entre las primeras, no menos significativas, figura el juicio de uno de los mejores conocedores del mecanismo, el economista inglés Hewitt, para quien los exportadores de materias primas de los países ACP hubieran sido igual de felices (o de infelices) sin los convenios de Lomé²¹. En otro lugar, recientemente, Hewitt ha minimizado el posible efecto contraproducente surtido por el Stabex, precisamente en razón de la modestia de su alcance²². Otros autores, en cambio, si vierten críticas sin contemplaciones sobre el Stabex, fundamentalmente a causa de su inutilidad o incluso de sus efectos nocivos secundarios²³ y a causa de la marginación que puede provocar de los problemas mundiales y globales en el campo de los productos básicos²⁴.

En este estado de cosas, no es sorprendente que menudeen

²¹. HEWITT, A.: The Lomé Conventions: entering a second decade. JCMS. 1984-2. pág. 104.

²². HEWITT, A.: STABEX and commodity export compensation schemes: prospects for globalization. WD. 1987-5. pág. 314.

²³. FABER, G.: The economics of Stabex. JWTL. 1984-1. págs. 52-62. En págs. 61-62 concluye de esta forma su estudio: Stabex does not operate well as an instrument of macroeconomic stabilization because the system frequently improves the balance of payments and public revenues when they have not suffered from a fall in export earnings. At the same time, Stabex is not capable -at a microeconomic level- of giving producers a warranted, reasonable compensation for decreasing export incomes because public authorities may put the transferts to other uses".

²⁴. RAJANA, C.: Europe and Third World: a critical appraisal of Lomé II. Rev. IE/JEI. 1980-2. pág. 220. El reproche al Stabex por entorpecer los trabajos en la ONU se ha escuchado también en el Parlamento Europeo. Vid. las intervenciones de los parlamentarios Skovmand y Ulburghs en los siguientes documentos respectivos: Débats du Parlement Européen. Anexo n 1-268. Sesión de 12.3.81. pág. 206; y Débats du Parlement Européen. Anexo n 2-323. Sesión de 11.3.85. pág. 13.

propuesta de recambio del mecanismo de estabilización, en particular en la Asamblea paritaria de la asociación ACP-CEE. Así, en el Informe Jackson, elaborado en 1986 sobre las relaciones de los Estados ACP con la CEE para el año 2000, se pone de relieve que el Stabex es un instrumento absolutamente inadecuado para hacer frente a la caída de los precios en las materias primas²⁵. A finales de 1987, la misma Asamblea aprobó una resolución *sobre la salvaguardia de las rentas de los agricultores en los países ACP*, en la que no se menciona en ningún momento al Stabex. En su lugar, considera necesario "que se garantice a los productores de los países en desarrollo nivel de precios que no esté subordinado a los precios mundiales, sino, al contrario, que sea sensiblemente superior a su nivel actual"²⁶. Como fórmula concreta, la resolución solicita para la cooperación ACP-CEE "la creación por parte de la CEE de un Fondo destinado a sufragar parcialmente los costes presupuestarios que resulten de la garantía de precios a los productores de alimentos de los países en desarrollo"²⁷. Como se observa, ignorancia del Stabex y petición de un método distinto para aliviar el mismo problema.

Es verdad que las valoraciones comentadas coexisten con

²⁵. Vid. Agence Europe. 3.4.86. pp. 7-9.

²⁶. Resolución de 1.10.87. DOCE n C 50 de 22.2.88. pág. 53. p. 2.

²⁷. Ib'dem. p. 5 a).

pareceres más condescendientes y hasta favorables al Stabex, pero testimonian, juntamente con la crisis acusada que experimentan las finanzas del mecanismo para el ejercicio 1987, la necesidad de un replanteamiento en profundidad y en conjunto del sistema de estabilización de ingresos de exportación de los convenios de Lomé. Tras tres lustros de funcionamiento, caracterizados por múltiples carencias y tribulaciones, se impone una evaluación crítica que no se empecine en el mantenimiento del Stabex en su forma y en su ámbito actuales simplemente por tratarse de un instrumento singular de los acuerdos ACP-CEE. Considero de interés los primeros debates tenidos entre las partes contratantes con vistas a la celebración de un nuevo convenio. En estos prolegómenos de las negociaciones, la CEE ha anunciado proposiciones originales sobre el Stabex, a la vez que el Grupo ACP ha solicitado que su dotación se incremente en 30.000 millones de pesetas y que el sistema abarque también productos transformados. Este replanteamiento, como digo, puede obrar favorables efectos, si bien nada revolucionarios, para el modelo de estabilización de ingresos de exportación que se adopte.

En este período de reflexión, debe tomarse en cuenta la pervivencia con agudeza del problema que el Stabex aspira a socorrer. Los estudios más recientes y documentados de prospectiva confirman, como acabamos de referir, el derrumbe en las cotizaciones y la insignificancia creciente del comercio mundial de los productos primarios. El panorama no es nada

alentador con una contracción de la demanda, con la formación de sucedáneos, con la fragmentación de los países en desarrollo, con el marasmo en que se encuentra la celebración y operatividad de acuerdos internacionales de productos de base, con las dudas fundadas sobre la efectividad del Fondo Común de los productos de base. Con este cuadro de percances, se entiende que la estabilización de ingresos de exportación figure entre los siete principios identificados por el UNITAR (Instituto de NN.UU. para la investigación y la enseñanza) a fin de transformar el derecho internacional económico.

Como analizaremos en este trabajo, los sistemas de compensación financiera de pérdidas de exportación no ocupaban sino una función secundaria y provisional entre las aspiraciones maximalistas de los países en desarrollo, cristalizadas en el proyecto de un NOEI (*Nuevo orden económico internacional*), formulado por la Asamblea General de la ONU en 1974. Sin embargo, el valor de este método se ha apreciado conforme la decepción y el pragmatismo han ido ganando terreno en ausencia de soluciones más eficaces y determinantes.

¿Cómo se combina la desilusión por el Stabex con la persistencia del problema de las fluctuaciones y una cierta revalorización del método de la indemnización compensatoria?. A mi juicio, los defectos del Stabex no residen en su principio inspirador, por tanto en su propia supervivencia, sino en su realización y en su acompañamiento.

El Stabex, practicado aisladamente, es pernicioso, pues

para singularizarse debe enfocarse prioritariamente hacia el sector de producción en declive. De esta suerte, puede constituir un dispendio crónico, un sostén inútil, surtir un efecto adormecedor para los planes de desarrollo económico y estimular una mentalidad obsesivamente exportadora de productos primarios, en detrimento del consumo interno y de la transformación local para obtener así un valor añadido superior. Es necesario que un sistema de estas características se encuentre complementado por una política de ajuste estructural, que diversifique las producciones, y por una intervención previa eficaz sobre los precios. Los acuerdos internacionales de productos de base y la financiación compensatoria deben ser entendidos, pues, como opciones complementarias y no alternativas.

También nos referiremos en profundidad a los límites que circundan el Stabex y cercenan su eficacia. Sintetizando brevemente: el carácter regional de raíces coloniales; los porcentajes rígidos de funcionamiento, junto a la resistencia por incluir productos transformados; la consideración de los ingresos nominales, desestimando los efectos de la inflación y valorando escasamente las oscilaciones monetarias; el enfoque exclusivamente microeconómico; la oposición a la adición de productos pertenecientes a la PAC, lo que ilustra gráficamente los bordes de la solidaridad; la insuficiencia e inelasticidad de los recursos financieros; la tardanza en el libramiento de la compensación; la relativa imprevisibilidad de la decisión de

transferencia; un modelo de control sobre el destino de los fondos sumido en profundas contradicciones; y la institución del reembolso, fuente de múltiples complicaciones y, en ocasiones, de un efecto desestabilizador frontalmente contrario a los objetivos del Stabex.

La mayor parte de esta relación de insuficiencias es subsanable, de manera que el efecto estabilizador del Stabex podría verse considerablemente acrecido. De todos modos, la reflexión global que propugno para el Stabex comprende su incardinación en una estrategia mundial para las materias primas exportadas por los países en desarrollo. Este análisis debería conducir a una centralización o bien a una coordinación sistemática de los diversos instrumentos, creados o por crear, cuyo común propósito sea estabilizar, bajo diversas formas, los ingresos de exportación de las áreas atrasadas. Las ventajas que reportaría este proyecto son incuestionables: racionalización y efectividad en su funcionamiento, equidad entre sus beneficiarios, desplazamiento de las zonas de influencia...

La idea, que será objeto de ulteriores consideraciones, es poderosamente sugestiva, pero de improbable viabilidad. Sin ánimo de ser exhaustivos, éstos son algunos de los obstáculos con que tropezaría:

- 1.- El proyecto comportaría ineluctablemente el sacrificio del Stabex. A pesar de su crisis de imagen, su condición de "elemento emblemático" de la cooperación ACP-CEE, como acaba de calificarlo el parlamentario europeo Bersani en su informe sobre

el próximo convenio de asociación²⁸, dificulta su inserción en un programa mundial y global para las materias primas;

2.- Existe desconfianza generalizada en los órganos de la asociación y en la doctrina acerca de la viabilidad de un instrumento como el Stabex sin la existencia de los lazos históricos y la complementariedad de producciones concitadas en los convenios de Lomé²⁹;

3.- La cohesión de los países en desarrollo es un componente esencial para la plasmación de una idea de esta ambición y, sin embargo, dicha unidad aparece cada vez más remota;

4.- Los propios especialistas en el tema discrepan sobre la fórmula más adecuada para alcanzar ese nivel óptimo de estabilización. Los Estados industrializados se han amparado con frecuencia en esta incertidumbre para rehusar su compromiso con un proyecto ordenado y expandido de compensación financiera;

5.- En realidad, existe entre las áreas desarrolladas una disparidad preocupante y perjudicial sobre la concepción general de la cooperación para el desarrollo. En relación a la compensación financiera, en particular, encontramos posturas de ardua conciliación: Francia postula un Stabex fortalecido, pero recluido en la asociación ACP-CEE; RFA preconiza un método

²⁸. Doc. A 2-49/88/Parte B. 4.5.88. pág. 14.

²⁹. En este sentido, MULLER, J.-C.: Le système de stabilisation des recettes d'exportation institué par la Convention de Lomé. RMC. n 202. Déc.-1976. pág. 572; BOURRINET, J.: La coopération économique eurafricaine. Paris, 1976. pág. 21; FLORY, M.: Droit international du développement. Paris, 1977. pág. 251.

distinto a escala mundial; otros Estados de la Comunidad no confían demasiado en la utilidad del Stabex; Australia y Nueva Zelanda son partidarias de modelos regionales de estabilización; Estados Unidos y Canadá defienden con firmeza la entera adscripción de la cuestión a la competencia del FMI.

La consecuencia de esta dispersión de voluntades y filosofías es un balance de la compensación financiera discrecional, descoordinado, asistemático y pobre en las garantías económicas que proporciona. El Stabex, al igual que otros mecanismos inspirados por los mismos principios, insinúa, pero se distancia de un seguro social internacional rectamente entendido.

4. La reglamentación jurídica del Stabex.

4.1. Normativa aplicable.

El compromiso contraído por la Comunidad Europea y el grupo de Estados ACP en relación al Stabex encuentra su normativa reguladora y los principios que lo informan en el convenio de Lomé, que se constituye así en el derecho primario de este mecanismo de financiación compensatoria. Conviene ya añadir que el Stabex es igualmente aplicable a los países y territorios de ultramar sometidos constitucionalmente a Estados miembros de la Comunidad. El régimen jurídico se instrumenta por una Decisión tomada por el Consejo de la CEE, sustentada en el artículo 136 de su tratado fundacional. Sucede que este acto normativo también se adopta quinquenalmente y sus disposiciones referentes al Stabex emulan, aunque depreciadamente, las modalidades de funcionamiento del mecanismo instituido por los convenios de Lomé³⁰.

Se han sucedido tres acuerdos ACP-CEE³¹. El tercero se encuentra en vigor desde el 1 de mayo de 1986 y expirará el 28

³⁰. Cfr. la Decisión del Consejo de 30.6.86 en DOCE n 175 de 1.7.86. Al tratarse de un acto unilateral, la Comunidad no se ve apenas presionada por el bargaining power de estos territorios no autónomos, tanto durante la elaboración de la norma como durante su desarrollo, el cual se realiza en ausencia de instituciones paritarias.

8. El texto de Lomé I figura en JOCE n L 25 de 30.1.76. El segundo convenio de Lomé es reproducido en JOCE n L 347 de 22.12.80. Finalmente, el convenio en vigor apareció en el DOCE n L 86 de 31.3.86. La denominación oficial adecuada sería la de convenio ACP-CE, pues el mismo incluye un protocolo relativo a los productos comprendidos por la CECA, razón por la cual la Comisión también estampa su firma al pie del documento.

de febrero de 1990. En octubre de 1983, han dado comienzo las negociaciones encaminadas a la conclusión de un nuevo convenio de cooperación. La técnica jurídica y sistemática de Lomé III ha mejorado sus antecedentes. Simmonds ha calificado este convenio de "a more accessible, more flexible, and more sensitive agreement than its predecessors"³².

Aunque cada convenio de Lomé constituye una norma jurídico-internacional autónoma, se ha operado con frecuencia en base a precedentes y a soluciones analógicas entre los distintos acuerdos.

El texto de Lomé III tiene carácter auténtico en los nueve idiomas oficiales de la Comunidad Europea, si bien en la práctica la interpretación se sirve sólo de las versiones francesa e inglesa, únicas lenguas oficiales del Grupo ACP.

Los acuerdos ACP-CEE constan de los caracteres propios de un tratado multilateral. Este aserto se confirma desde luego según la tesis tradicional. Así, Charles Rousseau afirma que la distinción entre acuerdos bilaterales y multilaterales "est exclusivement fondée sur le plus ou moins grand nombre d'Etats participant au Traité"³³. Pero también es apropiada la calificación si indagamos, de la mano de Virally, otros criterios delimitadores. Este autor encuentra insuficiente el criterio del número de partes contratantes y enumera otros rasgos del tratado

³². SIMMONDS, K.: The third Lomé Convention. CMLR. 1985-3. pág. 417.

³³. ROUSSEAU, Ch.: Droit international public. Paris, 1987. pág. 25

multilateral, todos ellos cumplimentados por el régimen de Lomé: una posible entrada en vigor escalonada en el tiempo, la modificación del círculo de Estados contratantes y la pluralidad eventual de regímenes convencionales³⁴. No obstante, el común de la doctrina, así como la propia clasificación oficial de tratados de la Comunidad, califica de bilaterales a los acuerdos de Lomé, según Groux y Manin porque los derechos y obligaciones sólo se intercambian entre la Comunidad y sus Estados miembros, de una parte, y los países ACP, de otra. Tiene lugar una adición de competencias entre los Estados que forman cada una de las dos partes contratantes. Estos autores alimentan su tesis con la estructura paritaria de los órganos del convenio y con la necesaria aprobación de sus actos por ambas partes³⁵. Esta argumentación es convincente, pero no debe desconocer que, en relación al Stabex, cada transferencia compensatoria es objeto de un compromiso que vincula exclusivamente a la CEE, representada por la Comisión, y al Estado beneficiario, sin perjuicio de que las controversias aparecidas sean resueltas en el seno del

³⁴. VIRALLY, M.: Sur la classification des traités. A propos du projet d'articles de la Commission du droit international. Comunicazioni e Studi. Vol. XIII. 1969. págs. 22-35

³⁵. GROUX, J. y MANIN, Ph.: Las Comunidades Europeas en el orden internacional. Bruselas-Luxemburgo 1984. págs. 62-63. Otros autores ilustres, como Mathijsen y Louis y Brückner son del mismo parecer. MATHIJSEN, P.: Guía del Derecho de la Comunidad Europea. Madrid, 1987. pág. 337.; LOUIS, J.-V. y BRUCKNER, P.: Relations extérieures. En MEGRET, J. y otros (dir.): Le droit de la Communauté économique européenne. Vol.12. Bruxelles, 1980. pág. 145. Borella ha advertido en esta particularidad de los convenios de Lomé un rasgo innovador en el derecho de los tratados: "en effet, ces traités, multilatéraux par le nombre des parties, sont bilatéraux dans la technique de négociation, la forme et les mécanismes décisionnels qu'ils instaurent, permettant ainsi un renforcement de la puissance de négociation des Etats A.C.P.". BORELLA, F.: Le nouvel ordre économique international..., loc. cit., págs. 87-88.

Consejo de la cooperación.

Por parte comunitaria, Lomé es un acuerdo mixto que precisa, para su entrada en vigor, de la manifestación del consentimiento en obligarse de cada Estado miembro de conformidad con su orden constitucional interno, seguida del acto de conclusión del acuerdo adoptado por el Consejo en nombre de la Comunidad, el cual supone el compromiso formal de obligarse³⁶. El acuerdo así concluido pasa a formar parte del orden jurídico comunitario y es vinculante "para las instituciones de la Comunidad, así como para sus Estados miembros", dice el artículo 228, 2 del Tratado de la CEE³⁷.

Este tratado constitutivo sirve de fundamento jurídico para concluir y ejecutar el acuerdo internacional en la esfera competencial de la CEE. El espacio reservado a los Estados miembros, impreciso, es cubierto mediante la adopción de dos decisiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados

³⁶. El Convenio de Viena sobre el derecho de los Tratados con organizaciones internacionales, en su artículo 2, 1, b-bis), denomina "acto de confirmación oficial" al acto internacional que corresponde al de la ratificación por un Estado y por el cual una organización internacional manifiesta su consentimiento en vincularse por el tratado. De la versatilidad nominal de este acto normativo en el asunto que nos interesa es ejemplo el hecho de que el artículo 182 de Lomé II contemplara su aprobación por Decisión y finalmente se verificase por Reglamento. Por el contrario, el texto de Lomé III, que guardaba silencio al respecto, ha sido concluido mediante Decisión sui generis (bechluss).

³⁷. Como ha escrito G.C. RODRIGUEZ IGLESIAS, la cuestión de las relaciones entre derecho internacional y derecho comunitario es "un problema sumamente complejo que aún no ha sido claramente resuelto por la jurisprudencia, si bien algunas sentencias parecen indicar una tendencia hacia las soluciones monistas". En DIEZ DE VELASCO, M.: Instituciones de derecho internacional público. Vol. II. Madrid, 1988. pág. 371. Un estudio sobre la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas al respecto se encuentra en WAELBROEK, M.: Les effets internes des accords internationaux conclus parr la Communauté économique européenne. En Mélanges offerts à Charles Chaumont. Paris, 1984. págs. 579-591. Una firme y autorizada defensa de la opción monista se recoge en LOUIS, J.-V.: Mise en oeuvre des obligations internationales de la Communauté dans les ordres juridiques de la Communauté et de ses Etats membres. RBDI. 1977. nos. 1-2. págs. 122-143.

miembros reunidos en el seno del Consejo. Por la primera, se constituye y se regula el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), dotación económica de la que se nutren los recursos del Stabex. Simultáneamente, se adopta un acuerdo interno de procedimiento destinado a regular el procedimiento decisorio en materias de titularidad estatal. Como es natural, sendos acuerdos internos han de subordinarse a la normativa contenida en el convenio de Lomé del que dimanen.

La evolución de los convenios de ACP-CEE hasta ahora celebrados ha caminado hacia una progresiva formalización, aproximándose a la condición de tratado de reglas y distanciándose de la de tratado-marco. Además, este consenso *ab initio* se ha prolongado luego de la firma de Lomé III, detallándose las reglas de funcionamiento del Stabex por un Grupo mixto de expertos, reunido por mandato del tercer acuerdo ACP-CEE.

Esta clarificación y precisión de aspectos antes oscuros ha reducido en relación al Stabex, aunque de ninguna manera vaciado de contenido, la labor encomendada a los órganos paritarios en la aplicación, en el desarrollo y en el arreglo de controversias nacidas de la ejecución del convenio.

4.2. Estructura orgánica.

La estructura orgánica de Lomé constituye uno de sus aspectos más significativos. Su originalidad dentro del derecho

internacional económico reside no sólo en la densidad del esquema, sino en la paridad de su composición y en el común acuerdo como regla de funcionamiento, hasta el punto de que Lala, con cierta exageración, ha afirmado que el régimen de Lomé es potencialmente una organización administrativa independiente con tendencia a desarrollarse por vías autónomas³⁸.

La igualdad en el *decision-making* ha de ser inmediatamente precisada en razón del desequilibrio socio-económico entre las partes contratantes que origina una relación asimétrica y un bilateralismo ficticio³⁹. En el orden operacional, baste comparar la agilidad administrativa de la Secretaría del Consejo de las Comunidad o de la Comisión con la carestía de medios en que se desenvuelve la actividad de la Secretaría del Grupo ACP. Por otra parte, la decisión dimanante de los órganos paritarios, formalmente consensuada, es generalmente el resultado del asentimiento prestado por la Comunidad a una petición formulada por los países asociados. En otro caso, no se adopta ningún acto normativo.

Las instituciones de Lomé III son el Consejo de Ministros, el Comité de Embajadores y la Asamblea Paritaria. La cúspide

³⁸. LALA, R.: Les procédures de la coopération financière et technique dans le cadre de la deuxième convention de Lomé. Torino, 1981. pág. 39

³⁹. AYBERCK, U.: Le mécanisme de la prise des décisions communautaires en matière de relations internationales. Bruxelles, 1978. En pág. 467 comenta que, en el seno de las instituciones paritarias, "la CEE a tellement de poids qu'elle peut, malgré le principe d'unanimité, prendre la décision qu'elle voulait". Añade (pág. 468) que la lentitud en la conformación de la voluntad comunitaria le ofrece la ventaja de que su interlocutor se pliega más fácilmente a su postura negociadora.

orgánica es ocupada por el Consejo, "compuesto, por una parte, por miembros del Consejo de las Comunidades Europeas y miembros de la Comisión de las Comunidades Europeas y, por otra parte, por un miembro de cada Estado ACP" (artículo 23,1). Este Consejo dicta su propio reglamento interno, celebra una sesión ordinaria anual y en su funcionamiento desempeña un papel primordial la presidencia de cada una de las partes⁴⁰.

El artículo 23,2 enumera con generosidad sus funciones y el artículo 269,2 lo capacita para adoptar decisiones vinculantes, normalmente seguidas de efecto, rematadas con la siguiente fórmula:

"Les Etats ACP, les Etats membres et la Commission sont tenus, chacun pour ce qui les concerne, de prendre les mesures que comporte l'exécution de la présente décision".

En virtud de este poder, el Consejo de Ministros está facultado para expandir el alcance de la cobertura del Stabex, durante la aplicación de Lomé III, en los siguientes aspectos: adhesión al convenio de nuevos Estados ACP; concesión del estatuto de país menos desarrollado, enclavado e insular -con las ventajas que tal condición reporta- o del estatuto por el cual el sistema cubre igualmente las exportaciones dirigidas a mercados exteriores a la Comunidad; ampliación del número de productos

⁴⁰. Los dos copresidentes se reúnen entre sesiones y llevan a cabo una labor mediadora e impulsora de la cooperación, paralela en cierto sentido a la que ejerce la presidencia del Consejo de la Comunidad. Vid. al respecto DEMOST, J.-L.: La présidence dans le cadre institutionnel des Communautés Européennes. RMC. n 273. Janvier-84. págs. 31-34; y MANGAS MARTIN, A.: La presidencia del Consejo de las Comunidades Europeas. GJ. Dic-1988. págs. 273-310.

cuyas exportaciones son consideradas por el sistema; y adición eventual de recursos suplementarios a la dotación del Stabex. En cambio, el Consejo no dispone de la competencia en otras materias, tales como modificar los efectos temporales del mecanismo de estabilización o alterar, en contra del convenio de Lomé, los parámetros económicos de activación.

Sucede frecuentemente, sin embargo, que el Comité de Embajadores, institución auxiliar del Consejo, recibe una delegación de éste para adoptar en su nombre las decisiones. Esta práctica es resultado de la abundancia de asuntos que genera el régimen de Lomé y de la especialización que requiere⁴¹. El Comité de Embajadores está formado (artículo 24,1):

"por una parte, por el representante permanente de cada Estado miembro ante las Comunidades Europeas y un representante de la Comisión y, por otra parte, por el jefe de misión de cada Estado ACP ante las Comunidades Europeas".

Como apuntó acertadamente Gerard, este órgano es al Consejo de la Asociación un poco lo que el COREPER es al Consejo de la Comunidad Europea⁴². En realidad, el esquema orgánico de Lomé

⁴¹ Una visión crítica del funcionamiento del Consejo de Ministros, en donde menudea el absentismo, se encuentra en el informe del parlamentario europeo Marco Panella sobre el contexto del segundo convenio de Lomé. Informe de 12.8.83. Doc. 1-605/83/I.

⁴² GERARD, A.: L'Association avec les pays et territoires d'outre-mer et avec les Etats africains et malgache associés. En L'Association à la Communauté Economique Européenne. Aspects juridiques. Bruxelles, 1970, pág. 179. El citado comentario se refería al Comité de Asociación de los convenios de Yaundé, precedentes inmediatos de los acuerdos de Lomé, los cuales han retomado en su Comité de Embajadores las funciones desempeñadas bajo el régimen de Yaundé por el llamado Comité de Asociación. Sobre la importancia del COREPER en los acuerdos de asociación, cfr. MANGAS MARTIN, A.: El Comité de Representantes Permanentes de las Comunidades Europeas. Madrid, 1980. págs. 159-162.

discurre paralelo al del Consejo comunitario. Ambos son manifestación de la primacía gubernamental. Así, en el Consejo de la Comunidad, institución decisoria primordial, las deliberaciones son preparadas en un escalón inferior al COREPER por grupos subordinados a este Comité⁴³. De la misma forma, el Comité de Embajadores está asistido por una serie de subcomités, uno de ellos consagrado al Stabex. Se observa, pues, la ascensión desde el plano técnico y especializado al plano político en el procedimiento decisorio de Lomé.

A la luz de este cuadro orgánico se entiende la función residual que corresponde a la Asamblea paritaria, trasunto también de la función reservada al Parlamento Europeo⁴⁴. Al igual que esta institución comunitaria, la Asamblea ACP-CEE pugna denodadamente por acrecer sus poderes, pero sigue cumpliendo un papel básicamente dinamizador, crítico, evaluador. Algunas de sus reivindicaciones han sido modestamente incorporadas al régimen convencional en vigor. Así el artículo 269, 2 de Lomé III dispone:

"el Consejo de Ministros, por iniciativa de las Partes, examinará y podrá tomar en consideración cualquier resolución y recomendación adoptada al respecto por la Asamblea Paritaria"

⁴³. En relación a los convenios de Lomé, los asuntos son debatidos en primera instancia, en el marco del Consejo, por los Grupos ACP y ACP/FIN. El primero de ellos se ocupa de la mayor parte de materias atinentes al Stabex. El segundo se dedica, cada vez más estrictamente, a aspectos financieros.

⁴⁴. Cfr. CHABOT, J.-L.: L'Assemblée consultative A.C.P.-C.E.E. RMC, n 285. Mars-1985. págs. 154-164. En Lomé III este órgano ha pasado a llamarse Asamblea paritaria y es el resultado de la fusión de dos órganos anteriores, Asamblea Consultiva y Comité Paritario, que llevaban a cabo funciones prácticamente superpuestas.

El modelo orgánico y el sistema decisorio en el ámbito de Lomé quedarían incompletos sin una referencia a la labor llevada a cabo por la Comisión de las Comunidades Europeas. Dentro de la Dirección General VIII de esta institución, es la División *Stabex* la que tiene a su cargo el cumplimiento de todas las funciones relacionadas con este mecanismo de estabilización. Sin embargo, en esta misión se encuentra asistida por otros servicios de la Comisión: 46 delegaciones, más 14 representantes en otros tantos Estados ACP⁴⁵, así como otras unidades de la misma Dirección General y otros departamentos, tales como el Servicio Jurídico, el Control financiero, la Dirección General de Agricultura, etc.

El encuadramiento de la Comisión es tarea compleja⁴⁶. Podemos para nuestros fines servirnos de la indicación ofrecida por Pescatore cuando señala que esta institución

"ne dispose que de peu de pouvoirs autonomes; elle intervient surtout à deux stades du processus de décision, à savoir celui de l'initiative- puisqu'en règle générale le Conseil ne peut statuer que sur proposition de la Commission- et

⁴⁵. Datos recogidos de Dix ans de Lomé. Bilan de la coopération ACP/CEE 1976-1985. Rapport sur la mise en oeuvre de la coopération financière et technique sous les deux premières Conventions de Lomé. Septiembre-1986. pág. 64.

⁴⁶. En términos generales, Blumann se ha referido recientemente al difícil emplazamiento de la Comisión en el edificio institucional de la Comunidad "car cet organisme -à la fois politique et administratif- participe à l'exercice de toutes les fonctions communautaires, mais sans toutefois disposer du monopole d'aucune d'elles". BLUMANN, C.: Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'Acte unique européen. RTDE. 1988-1. pág. 23. En el ámbito de las relaciones exteriores, René-Jean Dupuy hace veinticinco años, con términos más sugerentes que precisos, hizo mención a "la triple qualité d'animateur, de révélateur, de négociateur" de la Comisión. Du caractère unitaire de la Communauté économique européenne dans ses relations extérieures. AFDI. 1963. pág. 787.

celui l'exécution des dispositions prises par le Conseil"⁴⁷.

El derecho de iniciativa, cuyo deterioro en el orden general de la Comunidad Europea ha sido abundantemente puesto de relieve⁴⁸, es ejercido en el marco del Stabex aun en supuestos no contemplados expresamente, y no pierde su función orientadora aun cuando se califique de "informe" al documento que ha de someter la Comisión, el cual siempre contiene, pues, una propuesta razonada que, conforme a la regla en la esfera comunitaria, es el resultado de un sondeo previo entre los interesados, dada la naturaleza política de una decisión que, sin embargo, precisa de un conocimiento tecnificado que sólo la Comisión, como administradora del FED, puede proporcionar. Lo más sobresaliente de este proceso es que frecuentemente la proposición va dirigida formalmente al Consejo ACP/CEE, de suerte que la Comisión asume para la ocasión las funciones de órgano de los convenios de Lomé, no de organismo específicamente comunitario. De todos modos, la

⁴⁷. PESCATORE, P.: L'exécutif communautaire: justification du quadripartisme institué par les traités de Paris et de Rome. CDE. 1978-4. pág. 394.

⁴⁸. Así en el plano doctrinal podemos leer referencias al "affaiblissement notable du pouvoir d'initiative" (GAZZO, E.: Le pouvoir d'initiative de la Commission. En La Commission des Communautés Européennes et l'élargissement de l'Europe. Bruxelles, 1974. pág. 125.); a la "marginalisation progressive de la Commission" (TEITGEN, P.H.: Droit institutionnel communautaire. Structure et fonctionnement des Communautés européennes. Paris, 1977. pág. 373); o a la "perte de la dynamique des propositions de la Commission" (CEREXHE, E.: Réflexions sur les institutions européennes. En Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Estudios en honor del profesor D. Antonio Truyol Serra. Madrid, 1986. Vol. I.. pág. 290). En la misma línea, Dewost ha escrito: "L'évolution du système a tendu de plus en plus à mettre l'accent sur le rôle exécutif de la Commission cependant que le Conseil se montrait de plus en plus jaloux de son rôle législatif qu'il n'entendait guère partager". DEWOST, J.-L.: Les relations entre le Conseil et la Commission dans le processus de décision communautaire. RMC. n 238. Juin-Juillet 1980. pág. 292.

originalidad es más aparente que real, pues el documento presentado por la Comisión contribuye en realidad a fijar la postura del Consejo de la Comunidad, pues de lo que se trata es de que éste preste su consentimiento o rechace una petición del Grupo ACP tendente a la expansión del Stabex.

En cambio, en la fase ejecutiva, si cabe apreciar una función asistencial que la Comisión presta a los Estados ACP. Dicha asistencia se manifiesta, tanto mediante una ayuda administrativa, como infundiendo dinamismo a la cooperación. Estas tareas son comprensibles si reparamos en las deficiencias de organización de numerosos países asociados y en la misión general asignada a la Comisión de "motor de la integración europea", cometido que, bien entendido, no ha de comportar una actitud mezquina en favor de los intereses comunitarios aparentes.

Como órgano ejecutivo, la Comisión tiene en el Stabex a su cargo el cumplimiento de trámites reglados por el convenio: la verificación de las condiciones de reembolso y la reducción, hasta una cierta magnitud, de los derechos de transferencia en el supuesto de insuficiencia de recursos. Pero la función primordial encomendada a esta institución es la instrucción de cada solicitud de transferencia -en colaboración con el Estado peticionario- y la adopción eventual de la correspondiente decisión de financiación compensatoria, que luego da lugar a la firma de un convenio de transferencia entre la Comisión y el país beneficiario. Tanto la decisión como el convenio referidos forman

parte del derecho secundario de la asociación. Debemos significar igualmente una labor destacada respecto al control del destino de los recursos una vez librados, si bien puede mediar la intervención del Consejo de ministros ACP/CEE en caso de que la Comisión haya constatado irregularidades en este aspecto. Finalmente, se impone una mención al papel depreciado que desempeña la Comisión en el seno de los órganos paritarios del convenio, en donde sobresale la autoridad de la Secretaría del Consejo de las Comunidades, así como la de su presidencia en ejercicio.

4.3. El procedimiento general de arreglo de controversias.

La función prominente que cumple el Consejo de Ministros ACP-CEE en la estructura orgánica de la cooperación, no sólo se manifiesta en el plano normativo, sino que comprende el sistema de arreglo de controversias instituido en los convenios de Lomé, como se desprende del artículo 278 del convenio en vigor:

"1. Las controversias derivadas de la interpretación de la presente Convención que surjan entre uno o más Estados miembros o la Comunidad, por una parte, y uno o más Estados ACP, por otra, serán sometidas al Consejo de Ministros.

2. En el periodo comprendido entre las sesiones del Consejo de Ministros, dichas controversias se someterán al Comité de Embajadores.

3. Cuando el Comité de Embajadores no consiga resolver la controversia, la someterá para su resolución al Consejo de Ministros, en su siguiente sesión.

4. Cuando el Consejo de Ministros no consiga

resolver la controversia durante dicha sesión, podrá, a petición de una de las Partes Contratantes afectadas, iniciar un procedimiento de buenos oficios cuyo resultado le será comunicado en un informe en la sesión siguiente.

5. a) Cuando no se haya conseguido resolver la controversia, el Consejo de Ministros iniciará, a petición de una de las Partes Contratantes afectadas, un procedimiento de arbitraje. Las partes implicadas en la controversia, tal como las define el apartado 1, designarán dos árbitros, uno cada una de ellas, en un plazo de treinta días. Ambos árbitros nombrarán a su vez en un plazo de dos meses un tercer árbitro. Cuando no se produzca esta designación en el plazo previsto, dicho árbitro será designado por los copresidentes del Consejo de Ministros, entre personalidades que ofrezcan todas las garantías de independencia.

b) Las decisiones de los árbitros serán adoptadas por mayoría, por regla general en un plazo de cinco meses.

c) Cada parte implicada en la controversia estará obligada a adoptar las medidas necesarias para garantizar la aplicación de la decisión de los árbitros".

Dos caracteres fundamentales se advierten en este modelo de solución de diferencias:

Primeramente, la primacía de la interiorización del arreglo, de la negociación directa, de carácter institucionalizado, alineándose de este modo la cooperación ACP-CEE con un principio generalizado en derecho internacional⁴⁹. Conviene reseñar, no

⁴⁹. Así, Díez de Velasco ha señalado que la negociación "es el medio más importante de arreglo cuantitativamente hablando", destacando en él las características de inmediatidad, rapidez y discreción. DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: Instituciones de Derecho internacional público. Vol. I. Madrid, 1988. pág. 655. Lógicamente, en este caso la confidencialidad es relativa dado el carácter orgánico de las conversaciones entre las partes que no impiden desde luego la existencia previa o paralela de consultas entre bastidores. Las virtudes de la negociación para la norma internacional de contenido económico son puestas de manifiesto por MALINVERNI, G.: Le règlement des différends dans les organisations internationales économiques. Leiden, 1974. págs. 112 y ss. Para un estudio monográfico del tema, cfr. GEAMAUU, G.: Les négociations, moyen principal du

obstante, que cuando la desavenencia aparece en la tramitación de una solicitud de transferencia Stabex, las conversaciones bilaterales *stricto sensu* -mantenidas por la Comisión y el país solicitante- son lógicamente un paso previo al sometimiento del litigio al Consejo de la asociación, a pesar de los términos imperativos con que se formula el conocimiento inicial de toda controversia por parte del Consejo ACP-CEE. Si bien el primer apartado del artículo 278 recalca su sola referencia a una controversia entre las dos partes contratantes, reforzando el carácter bilateral del convenio, las posturas sustentadas en el Consejo de Asociación no han de secundar forzosamente las manifestadas por la Comisión y el país ACP en sus consultas separadas. Por otro lado, y sin perjuicio de la invocación del precepto arriba transcrito, el artículo 169 de Lomé III contempla un procedimiento de buenos oficios *ad hoc* para ciertas diferencias suscitadas en el funcionamiento del Stabex.

De todos modos, todo el modelo revela aprensión a la formalización y a la heterocomposición de la diferencia y, en particular, al arreglo judicial, medio especialmente infrecuente en el derecho internacional económico⁵⁰. El presidente en

règlement pacifique des différends internationaux. En Essays in International Law in honour of Judge Manfred Lachs. The Hague, 1984. págs. 375-387.. La Declaración de Manila sobre el Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 15.11.82, ha reafirmado implícitamente esta preferencia por la negociación al disponer en su punto 10: "Los Estados, sin perjuicio del derecho de libre elección de los medios, deberían tener presente que las negociaciones directas son un medio flexible y eficaz de arreglo pacífico de controversias" [Doc. of. n 51 (A/37/51)].

⁵⁰. Sobre el sistema del GATT, vid. HUDEC, R. E.: The GATT legal system: a diplomat's jurisprudence. JWTL.1970-5. págs. 615-665. Con motivo de las últimas negociaciones multilaterales hasta ahora culminadas, celebradas en el marco del GATT (Tokyo Round) se reasumió el descarte de la jurisdiccionalización. Vid. FLORY,

ejercicio del Consejo de la Comunidad puso de manifiesto elocuentemente este desapego en 1975:

"Le chapitre de la Convention consacré aux aspects juridictionnels est peu important, parce que nous sommes convaincus que les différends seront plus facilement réglés autour d'une table de négociation que devant des juges sévères"⁵¹.

El arbitraje, en efecto, se contempla como un remedio subsidiario, tardío, falto de precisiones, las cuales habrán de completarse en un compromiso arbitral *ad hoc*. Este tratamiento es en buena medida el resultado de la experiencia fracasada de los convenios firmados en Yaundé en donde se instituyó un tribunal permanente de arbitraje, al que jamás se le sometió un asunto. No es de extrañar que tampoco bajo el régimen de Lomé se haya recurrido a este medio jurisdiccional, pese a que no han faltado controversias profundas, por ejemplo, en materia de Stabex. La suerte del procedimiento de buenos oficios, cuya incoación se remite al común acuerdo alcanzado en el Consejo, no ha sido muy distinta, con sólo dos casos planteados, uno de ellos en referencia al sistema de estabilización.

El segundo rasgo destacable del procedimiento general de arreglo de controversias, también asentado en el derecho de

T. en *Chronique de Droit international économique*. AFDI. 1979. págs. 595 y ss. En el ámbito de los acuerdos internacionales de productos básicos, consúltese GARZON CLARIANA, G.: *Settlement of disputes in International Commodity Agreements*. RDI. 1980 nos. 2-4. págs. 392-410.

⁵¹. Intervención de Battaglia en el Parlamento Europeo en su sesión de 16.10.75. Débats du Parlement Européen. Annexe n 195. págs. 194-195.

gentes⁵², lo constituye la indeterminación en la naturaleza de la diferencia que da lugar al sometimiento preceptivo al Consejo de Ministros ACP-CEE. Tengamos presente que esta institución posee además competencia para la celebración general en su seno de consultas (artículo 9,3) y para el tratamiento de cualquier "problema" (artículo 269,5), de suerte que existe una difusa línea divisoria entre la acción preventiva y correctora de una controversia por parte del Consejo de la asociación, cuya mediación irá dirigida, no tanto al hallazgo de una solución rigurosamente jurídica, cuanto al logro de una fórmula convincente para ambas partes⁵³.

⁵². Lleva razón D.J. LIÑAN NOGUERAS cuando escribe que "el carácter político o jurídico de una controversia no responde generalmente a criterios objetivos predeterminados". La conciliación obligatoria en el Convenio de 1982 sobre Derecho del mar (inédito). Granada, 1986. pág. 14, nota 13. En el reciente asunto Nicaragua c. Estados Unidos de América ante el Tribunal Internacional de Justicia, Estados Unidos adujo incompetencia del Tribunal para conocer del caso dada su naturaleza estrictamente política. El Tribunal desestimó esta excepción preliminar y declaró la justiciabilidad de la controversia. El Juez LACH en su opinión individual manifestó que "Presque tous les différends entre Etats revêtent des aspects à la fois politiques et juridiques: la politique et le droit se rejoignent presque tout le temps". Sentencia sobre el fondo de 27.6.86. Rec. 1986. pág. 168.

⁵³. Las siguientes palabras de G.GARZON CLARIANA sirven para precisar la cuestión: "El concepto de "consulta" es de suyo más amplio que el de negociación, pues incluye actividades que no suponen una transacción ni siquiera la existencia de una diferencia, tales como peticiones de información, contactos informales o la expresión de puntos de vista". En DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: Instituciones..., op cit., Vol. I. pág. 699.

5. Aspectos metodológicos.

El presupuesto de partida de todo estudio centrado en la cooperación internacional para el desarrollo debe consistir en la constatación de los contornos desdibujados que presenta la noción de derecho al desarrollo. Aun reconociendo la incuestionabilidad moral del principio, su contenido se puebla de sombras que cercenan su efectividad y acreditan que no existe una obligación jurídico-internacional de asistencia para el desarrollo socioeconómico⁵⁴. En efecto, las distintas fórmulas arquistas para comprometer legalmente este deber solidario no han prosperado: ni la traslación del concepto de impuesto⁵⁵, ni la invocación del enriquecimiento sin causa por el *pillage colonial*⁵⁶, ni la

⁵⁴. El principio ha sido objeto efectivamente de unánime reconocimiento. Así, en la Declaración sobre el progresivo desarrollo de los principios de derecho internacional público relacionados con un NOEI de la ILA (Asociación de Derecho Internacional) se lee, en su punto 6.1.: "The right to development is a principle of public international law in general and of human rights law in particular, and is based on the right of self-determination". La citada Declaración fue aprobada por este organismo en su reunión de 1986. El texto completo figura recogido en NILR, 1986-3, págs. 326-333. Algunos autores han pretendido precisar algo más el principio. Sanson, por ejemplo, ha escrito que "Parler des pays développés, c'est laisser entendre qu'ils ont des devoirs à l'égard des pays sous-développés et que ceux-ci ont des droits sur eux". SANSON, H.: Le droit au développement comme norme métajuridique en droit du développement. En La formation des normes en droit international du développement. Paris, 1984. pág. 63. Por mi parte, me alíneo con autores como Pellet que ponen de manifiesto su no inclusión en textos de valor obligatorio y, sobre todo, la incertidumbre sobre los titulares del derecho, su contenido y los sujetos ante quienes puede exigirse. PELLET, A.: Note sur quelques aspects juridiques de la notion de droit au développement. En Ibidem, págs. 71-85. Igualmente me parece acertada la opinión de J.-J. Israel al afirmar que "L'expression de droit au développement correspond plus à l'affirmation d'un principe qu'à la reconnaissance d'un véritable droit subjectif". RGDIP, 1983-1. pág. 27.

⁵⁵. Jorge CASTAÑEDA escribió en 1974 en este sentido que "la contribution au développement des parties les plus faibles de la société internationale devrait être considérée comme une sorte d'impôt international à la charge de ceux qui obtiennent dans le présent les bénéfices les plus élevés dans les échanges économiques entre les Etats". La Charte des droits et devoirs économiques des Etats. Notes sur un processus d'élaboration. AFDI, 1974. pág. 41.

⁵⁶. Para Merloz, aun reconociendo su idealismo, se conjugarían los elementos necesarios para tal principio: el enriquecimiento, el empobrecimiento, el nexo causal entre ambos y la ausencia de títulos para justificar la procedencia de la acción. MERLOZ, G.: La C.N.U.C.E.D.. Droit international du développement.

concreción de unas cifras de transferencia sobre el producto nacional bruto⁵⁷ han sido objeto de consagración consensual. De esta suerte, como advierte lúcidamente Israel, no existen relaciones de anterioridad entre el derecho al desarrollo y el derecho internacional del desarrollo⁵⁸. El segundo ha sido engendrado sin la premisa del primero.

El derecho internacional del desarrollo, entendido *lato sensu*⁵⁹, no sólo ha fracasado en su pretensión de convertir la ayuda-caridad en ayuda-obligación, por servirnos de las palabras de MBaye⁶⁰; además, su eficacia se ha visto acusadamente contraída a causa de tres circunstancias fundamentales:

1.- Los límites de la centralización y de la multilateralidad de la cooperación a través de la ONU, foro testimonial de solidaridad, de transparencia, de conjunción y optimización de esfuerzos. En su lugar, la ayuda bilateral,

Paris, 1980. pág. 352.

⁵⁷. En la Estrategia de NU para el tercer decenio del desarrollo en los años ochenta se contempla el 0,7% del PNB en concepto de ayuda oficial al desarrollo y el 1% como total de las transferencias financieras efectuadas por un país industrializado.

⁵⁸. ISRAEL, J.-J.: Le droit au développement, loc. cit., pág. 10.

⁵⁹. Entendemos que forma parte del derecho internacional del desarrollo toda norma jurídica tendente al progreso en el bienestar socioeconómico de poblaciones atrasadas. Por consiguiente, no utilizamos la acepción restringida de la expresión, entendida por Bennouna como "otro derecho internacional", al cual interpela. BENNOUNA, M.: Droit international du développement. Tiers monde et interpellation du droit international. Paris, 1983. pág. 18.

⁶⁰. MBAYE, K.: Le droit au développement en droit international. En Etudes de Droit international en l'honneur du juge Manfred Lachs. The Hague, 1984. pág. 163.

regional, cobra la preeminencia⁶¹.

2.- El fracaso de las tentativas de celebrar una conferencia orientada a la globalización e interacción de todos los problemas referentes al desarrollo. Las llamadas *negociaciones globales*, auspiciadas por los países en desarrollo desde 1979, no han visto la luz, lo que ha consolidado la dispersión y la atomización del diálogo en la materia⁶².

3.- La complejidad de la fórmula para la consecución del desarrollo de los pueblos. Se trata de un problema polivalente: económico, técnico, climático, sociológico.

Ante este estado de cosas, y frente a un problema detrás del cual se encuentran sufrimientos indecibles, se produce en esta rama del derecho internacional, como en ninguna otra, una confluencia y superposición entre derecho y moral, derecho y política, mayorías numéricas infradesarrolladas y núcleos de poder minoritarios, proclamas revolucionarias y realismo conservador. El resultado es un derecho heterogéneo, dotado de un variable y muchas veces impreciso grado de asentimiento y de obligatoriedad, en medio del cual la subjetividad del estudioso resulta determinante para el tratamiento de los temas.

⁶¹. Ya en 1972, Maurice FLORY puso de relieve la incoherencia del sistema de NU en materia de ayuda al desarrollo, al cual comparó con un monstruo prehistórico de múltiples cabezas. *Les Nations Unies en quête d'un système capable* (Le rapport Jackson). *JDI*. 1972-2. págs. 197-212. Más recientemente, J. TOUSCOZ ha reconocido que el derecho internacional económico practicado por NU no es la expresión de una concepción coherente de la economía internacional. *Les Nations Unies et le droit international économique*. En el Coloquio *Les Nations Unies et le droit international économique*. Paris, 1986. pág. 8.

⁶². Sobre las negociaciones globales, vid. *infra* nota 130 del capítulo 1.

De esta forma, el jurista puede mostrarse siempre optimista ante la perspectiva de un nuevo orden económico internacional -como recomienda Maurice Flory⁶³-, batirse por la Paz, la Justicia, la Humanidad -como proclamaban Yanguas Messia y Carrillo Salcedo⁶⁴-, o preconizar la formación de una organización internacional que tenga a su cargo la distribución de la riqueza planetaria, según la reciente proposición del juez Bedjaoui⁶⁵.

Sin duda, estas actitudes no son inútiles: propagan sentimientos de solidaridad y de reforma, alimentan un talante dinámico en el actual sistema. Desde luego, no son tampoco desdeñables los valores, reconocidos por una amplia mayoría de la comunidad internacional, pertenecientes al llamado *derecho blando, en formación*, pues contribuyen a crear una conciencia propiamente jurídica, quizás algún día cristalizada aunque sea bajo formas menos ambiciosas.

El idealismo, invocado por Pastor Ridruejo para el conjunto del derecho de gentes⁶⁶, debe ser en efecto un arma blandida ante

⁶³. "La réflexion du juriste s'inscrit nécessairement dans l'hypothèse optimiste de la construction possible d'un nouvel ordre économique international. Droit international du développement, *op. cit.*, Paris, 1977. pág. 328.

⁶⁴. Vid. CARRILLO SALCEDO, J.A.: El derecho al desarrollo como derecho de la persona humana. *REDI*. 1972-2. pág. 122.

⁶⁵. BEDJAQUI, M.: Propos libres sur le droit au développement, *loc. cit.*, págs. 42-43.

⁶⁶. PASTOR RIDRUEJO, J.A.: Curso de Derecho internacional público, *op. cit.*, pág. 39.

un orden económico internacional tan injusto que nadie, al menos formalmente, puede justificarlo, como observa Romualdo Bermejo⁶⁷.

Ahora bien, el jurista puede predicar, postular, clamar por un nuevo orden económico internacional, en su acepción radical originaria, pero de ninguna manera interpretarlo de donde no está recogido. El investigador no puede hacer abstracción en su análisis de la distribución de fuerzas que condiciona la reglamentación jurídico-positiva en la materia. El derecho no tiene el carácter de revolucionario si no se opera previamente una transformación fáctica de las estructuras de poder. Las actuales no encuentran suficiente presión en el orden interno -ante un electorado mayoritariamente desinteresado- ni en la periferia, frente a un Tercer mundo disgregado, falto de poderes con los que comprometer y conducir a la articulación de medidas radicales de cambio. En palabras inmejorables de Pellet:

"le "nouvel ordre juridique international" entretient la dangereuse illusion du "développement par le droit". C'est oublier que celui-ci n'est pas un jeu abstrait de l'esprit mais une superstructure; il peut et doit accompagner les évolutions de la société, qu'il régit en même temps qu'elle le forge, mais il ne saurait avoir la vanité de faire abstraction des structures économiques et sociales de celle-ci"⁶⁸.

⁶⁷. BERMEJO, R.: Vers un nouvel ordre économique international. Fribourg, 1982. págs. 43-44.

⁶⁸. PELLET, A.: Le "bon droit" et l'ivraie. Plaidoyer pour l'ivraie. (Remarques sur quelques problèmes de méthode en droit international du développement). En Mélanges offerts à Charles Chaumont. Paris, 1984. pág. 470.

En consecuencia, a mi juicio es una falacia la marginación en la cooperación económica internacional del derecho, como instrumento que palidece ante la magnitud y los perfiles dramáticos del problema. No cabe duda de que el bienestar de una población es más valioso que la seguridad jurídica, pero ambos principios no son antagónicos, sino complementarios. La valoración de la disparidad de medios y de necesidades y el sincero espíritu reformista deben ir incorporados en la norma. Creo por tal motivo que no debe magnificarse la singularidad, en relación al derecho de gentes, del derecho económico internacional, como disciplina que eludiría la reglamentación minuciosa en beneficio de la consecución de unos proclamados objetivos⁶⁹.

Por supuesto, existe un resquicio para la flexibilidad jurídica, consustancial a la versatilidad de la economía, un lugar al que no alcanza el derecho; pero la incertidumbre, la retórica, el simple derecho incitativo, la multiplicidad y encabalgamiento de foros de debate, no sirven más que a quienes

⁶⁹. En favor de la singularidad del derecho internacional económico como derecho de finalidad, más atento a principios y directrices que a reglamentaciones pormenorizadas, vid. BERMEJO, R.: *Vers un nouvel ordre...*, op. cit., pág. 16. Por mi parte, comparto las palabras de Stern cuando afirma que "tout droit est un droit finalisé, c'est-à-dire qu'il poursuit certains idéaux ou certains objectifs: en ce sens, il nous paraît vain de vouloir opposer des droits neutres à des droits idéologiques". STERN, B.: *Le droit international du développement, un droit de finalité?*. En La formation des normes en droit international du développement. Paris, 1984. pág. 44; en el mismo sentido y en la misma obra, Virally señala: "Lorsqu'on s'interroge sur le processus de formation du droit international du développement, on est inévitablement conduit à la conclusion que ce processus ne présente aucune spécificité, qui le différencierait des modes de formation du droit international dans d'autres domaines". VIRALLY, M.: *Droit, politique et développement*. Ibidem. pág. 157.

pretenden enmascarar la ausencia de ofrecimientos de valor⁷⁰. El fenómeno de regresión normativa, que Bourgeois observa en las relaciones económicas internacionales⁷¹, es precisamente la prueba, entre otras cosas, de la avaricia en la realización de innovaciones en el denominado *Diálogo Norte-Sur*.

El primer convenio de Lomé, firmado en 1975, despertó un justificado interés por tratarse de un modelo de derecho positivo novedoso, contractualizado y dotado de una estructura paritaria, rodeado de un escenario plagado de principios programáticos, pero huérfano de medidas eficaces. En su articulado se reglamentaba un sistema atrayente, el Stabex, mecanismo dirigido a la estabilización de ingresos en las materias primas de países atrasados. En opinión de Brinkhorst, el Stabex contaba con el mérito de haber alejado el problema de los productos de base del reino de las elucubraciones teóricas⁷².

Con el tiempo, la cooperación ACP-CEE ha conocido una regulación jurídica mejorada, bien construida en general,

⁷⁰. Con acierto a mi juicio, Hasbi ha escrito que "au-delà de la "souplesse" qui semble le caractériser, le droit international du développement, est fondé sur des ambiguïtés. Et de ce fait, il mérite d'être interpellé". HASBI, A.: Le droit international du développement entre la adjuration et la conjuration. Quelques acquis et beaucoup d'incertitudes. En Mélanges offerts à Charles Chaumont. Paris, 1984. pág. 324.

⁷¹. BOURGEOIS, J.H.J.: Les relations extérieures de la Communauté économique européenne et la règle de droit: quelques réflexions. En Du droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore. Baden-Baden, 1987. págs. 59-78.

⁷². BRINKHORST, L.J.: Lomé and further. En ALTING VON GEUSAU, F.A.M. (ed.): The Lomé Convention and a New International Economic Order. Leyden, 1977. pág. 10.

profusa, entablada paccionadamente y aplicada mediante un complejo orgánico paritario que asegura un diálogo respetuoso permanente. Las reglas de Lomé y de sus instituciones, fruto del consenso real de las partes contratantes, son ordinariamente acatadas y ejecutadas. El sistema de Lomé puede satisfacer al jurista que, como Prosper Weil, lamenta la dilución del umbral de juridicidad en el derecho internacional público⁷³.

Insisto, por mi parte, en que no existe la tantas veces pregonada incompatibilidad intrínseca entre la norma y la ayuda al desarrollo. La certidumbre, la igualdad, la contractualidad y la previsibilidad son virtudes que deben ser alentadas en los convenios de Lomé. Las lagunas y ambigüedades ofrecidas por Lomé I en la reglamentación del Stabex sólo propiciaron que la Comisión de la Comunidad Europea configurara unilateralmente, como administradora del sistema, numerosos aspectos de su funcionamiento. Igualmente, la vaguedad con que se enunciaban los fondos de seguro, precedentes del Stabex, en el segundo convenio de Yaundé de 1968, ocasionó su escasa y discrecional utilización. Una disposición como la del artículo 155 de Lomé III, que redacta defectuosamente el supuesto de crisis financiera del Stabex, sólo puede ser objeto de censura. Si, como ya hemos adelantado, el régimen de Lomé y el Stabex han defraudado, no se debe desde luego a la regulación minuciosa, bilateral e institucionalizada, sino al distinto y particular peso de las voluntades que están

⁷³. WEIL, P.: Vers une normativité relative en droit international?. RGDIP. 1982-1. págs. 5-47.

en el origen de la norma.

Aunque derecho y política se interpenetran, y lo hacen ciertamente en Lomé, la estabilidad y la ordenación propias del derecho deben ser preservadas. Así, debemos distinguir la flexibilidad necesaria de la regla jurídica, para responder ante supuestos casuísticos dispares, de la fluidez de la política. Derecho y política han de contar, pues, con espacios acotados. Verbigracia, aunque la asociación ACP-CEE cuenta con garantías políticas de estabilidad, jurídicamente rebatiremos el pretendido carácter temporal indeterminado de las relaciones.

Ahora bien, ni en los convenios de Lomé ni en ninguna obra jurídica, puede postularse ni aprehenderse esa "rigueur simplificatrice" de la que necesita el jurista según Weil⁷⁴. El tiempo de las teorías puras, comenta Sahovic, ha periclitado⁷⁵. Al estudiar el Stabex, refutaremos la dogmática jurídica, el carácter rectilíneo del derecho, su dimensión exclusivamente técnico-jurídica, la identificación de un silogismo cuya premisa mayor fuera la norma y la menor el supuesto concreto referido al mecanismo de estabilización.

En su lugar, en primer término, hay que escrutar y categorizar la norma atinente al Stabex, para no confundir, por ejemplo, las obligaciones de conducta con las de resultado. Las

⁷⁴. Ibidem, pág. 44.

⁷⁵. SAHOVIC, M.: Rapports entre facteurs matériels et facteurs formels dans la formation du droit international. RCADI. 1986-IV. pág. 183.

primeras marcan los plazos para la decisión de transferencia, salvo la contenida en el artículo 168, 4; pero aun ésta, se encuentra acompañada de tan generosa exceptuación, que habremos de concluir en el efecto puramente dinamizador, no imperativo, de los plazos dispuestos.

Estudiaremos también normas que conducen a una conclusión deliberadamente oscura, tal como la recogida en el artículo 171, que no resuelve de modo satisfactorio la contradicción de intereses entre la soberanía económica del país beneficiario del Stabex y el control democrático interno en la CEE para asegurar el provecho del mecanismo, contradicción que se enmarca en uno de los problemas más significados y controvertidos de la cooperación internacional para el desarrollo.

Existen también normas contradictorias entre sí: el artículo 167, 1 y el 170, 3 divergen sobre el momento en que el país solicitante de los fondos Stabex debe elegir el destino de los mismos.

Hay normas que son conculcadas sistemáticamente en la práctica, tal es la que reconoce el derecho al país ACP de optar por una de las dos fórmulas estadísticas enunciadas; la elección corre a cargo de la Comisión *de facto*.

Algunas reglas permanecen inaplicadas: la que cancela la instrucción si las pérdidas responden a una política comercial contraria a la CEE, la que prevé un procedimiento de buenos oficios *ad hoc* para el Stabex y la que sanciona al Estado ACP que ha incumplido su deber de informar a la Comunidad de la

asignación de los recursos recibidos. Su inaplicación, no obstante, no implica su inutilidad.

Encontraremos asimismo normas heterodoxas jurídicamente, como la que permite que el país ACP decida, en medio de un proceloso procedimiento de reembolso, sobre si está fundamentado que restituya los recursos recibidos del Stabex.

En general, la imagen de objetividad y de automatismo con que se presentan las transferencias Stabex quiebra a causa de la confluencia de elementos cualitativos y cuantitativos no rigurosos, lo que desemboca en un compromiso político, no matemático, no asegurable, pues, por una norma jurídica.

Pero, además, la regla evoluciona tras su formalización convencional al hilo de su aplicación y de su interpretación. La práctica del Stabex es un elemento de determinación esencial de su funcionamiento. Nuestro estudio nos lleva a un método inductivo, definido por Gil Carlos Rodríguez Iglesias como "procedimiento de análisis dirigido a la determinación de las normas a partir de las manifestaciones del consensus de los Estados"⁷⁶. La libertad de forma que conoce el derecho internacional en la prestación del consentimiento, precisamente trazada por Garzón Clariana en un reciente artículo⁷⁷, se

⁷⁶. RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C.: Funciones de la doctrina en el derecho internacional. En Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Estudios en honor del profesor D. Antonio Truyol Serra. Vol. II. Madrid, 1986. pág. 1069.

⁷⁷. GARZON CLARIANA, G.: Libertad de forma, favor negotii, y cambio en el derecho de gentes. En Ibidem. Vol. I. págs. 483-500.

manifiesta en el régimen de Lomé mediante otros modos de producción de normas al margen del articulado de los convenios ACP-CEE. Así, se sientan precedentes -reproducidos ante casos afines- nunca formalizados en la *lex scripta*; se consideran resoluciones del Consejo de Ministros ACP-CEE vinculantes para un ulterior convenio; o, como sabemos, se confía a un Grupo mixto de expertos el detalle de numerosas reglas referidas al Stabex.

Este florecimiento de reglas jurídicas heteróclitas, si bien complica el conocimiento del Stabex, va aproximando la generalidad del derecho a la especificidad del caso concreto. Pero también existe en el sistema de Lomé un espacio en donde el derecho no penetra o lo hace modestamente y en el que las consideraciones políticas son predominantes. A veces esto sucede por voluntad contractual *ab initio*. Es el ejemplo del supuesto de crisis pronunciada de medios para satisfacer las transferencias: el artículo 155,4 se limita a excluir lamentablemente el compromiso jurídico de suministrar recursos adicionales, restringiendo sobremanera la condición de seguro del Stabex. En otras ocasiones, son probablemente imponderables los que determinan que el derecho se agote o se recorte y ceda paso al compromiso oportuno, informal, no precisable. Tres géneros de razones pueden explicar esta situación:

- 1.- Las precarias e inestables disponibilidades de los países ACP: esto justifica que la Comisión se muestre condescendiente con ciertos incumplimientos formales de su interlocutor durante la instrucción de las solicitudes.

2.- La ya aludida maleabilidad proverbial de las relaciones económicas. Esta circunstancia se encuentra acertadamente atemperada hasta ahora por la frecuente renovación del texto convencional. En mi opinión, debe postularse una duración ampliada, pero no indefinida, para no condicionar además la propia inserción del Stabex en el marco actual.

3.- El recurso inevitable a conceptos de contenido genérico: por ejemplo a la noción "desarrollo económico y social" contenida en el artículo 147,2 como parámetro para enjuiciar la procedencia del destino de los fondos elegido por el país ACP. La Comisión, sin embargo, no debe ampararse en los perfiles difuminados de este concepto para imponer su propio criterio, sino que debe ceñirse a la imposición de un veto ante supuestos manifiestamente incompatibles con el modelo de desarrollo que el país ACP se ha dado a sí mismo.

El formalismo jurídico también resulta insatisfactorio por su desatención de los núcleos de poder y de los condicionantes sociohistóricos, que, a mi juicio, representan un factor fundamental para la comprensión de cualquier materia inserta en los problemas del desarrollo internacional. El conocimiento del Stabex sería insuficiente si no nos adentrásemos en las mediaciones políticas y económicas que configuran el consenso cristalizado en la reglamentación del mecanismo estabilizador de pérdidas de exportación.

Por tal motivo, no podemos hacer abstracción, como punto de

partida, de la actual división internacional del trabajo de la que es a la vez hijo y testimonio el Stabex. Este sistema no amenaza el reparto de funciones productivas entre un área industrializada y otras centradas en el monocultivo; el Stabex se encarga de paliar los desarreglos derivados de la extrema dependencia que padecen regiones deprimidas respecto a sus entradas por exportación de productos primarios. Debemos comprender de antemano que la Comunidad no desea, como observa Dolan, una reestructuración del orden económico mundial a través de los convenios de Lomé⁷⁸.

Tampoco podemos omitir la consideración de los intereses de distinto signo que mueven a la Comunidad a ofrecer un instrumento de las características del Stabex: preservación de las zonas de influencia, aprovisionamiento de materias primas escasas o inexistentes en Europa, etc.⁷⁹. El ligamen del sistema de

⁷⁸. DOLAN, M.B.: The changing face of EEC policies toward the developing countries: reflection on economic crisis and the changing international division of labour. Rev.IE/JEI. 1984. nos. 2-3. págs. 170-171.

⁷⁹. Como es lógico, existe una abundante bibliografía crítica con el modelo de Lomé y, en general, con las nuevas formas adoptadas por la asistencia a los Estados de reciente independencia. Mende, por ejemplo, escribió que "Les pays qui ont dû renoncer à leurs empires ont trouvé dans l'aide l'instrument le plus commode pour prolonger leur influence et leur pouvoir. Privés des moyens de participer de façon décisive à la rivalité des nouvelles super-puissances, ces liens traditionnels leur offrent la seule façon convenable de conserver une sphère d'influence". MENDE, T.: De l'aide à la recolonisation. Les leçons d'un échec. Paris, 1972. En opinión de Mahiou, el paso del derecho colonial al derecho de ultramar y de éste al derecho de la cooperación no es sino "un aménagement des formes de la domination ou de la dépendance". MAHIOU, A.: Une finalité entre le développement et la dépendance". En La formation des normes en droit international du développement. Paris, 1984. pág. 18. En términos aún más concluyentes, vid. YELPAALA, K.: The Lomé Conventions and the political economy of the African-Caribbean-Pacific countries: a critical analysis of the trade provisions. New York University Journal of International Law & Politics. 1981-4. págs. 807-880. Dentro de la doctrina española, J.M. FARAMIÑAN GILBERT ha estimado que el modelo de Lomé reproduce "el viejo sistema de comercio, en donde los países del Tercer mundo mantienen la función histórica de abastecer de materias primas la economía europea". El convenio de Lomé II y su alcance en el nuevo orden económico internacional (visión crítica). RIE. 1981-1. pág. 95. No faltan tampoco, si bien son minoritarios, los autores que descartan la motivación del aprovisionamiento de materias primas como factor fundamentador del Stabex. Vid., por ejemplo, COPPENS, H.; FABER, G.; y LOF, E.:

estabilización con el periodo colonial resulta incontestable. De ahí que debamos remontarnos hasta entonces para localizar las raíces profundas del Stabex en el mecanismo del *surprix* concedido por Francia a sus colonias en el marco de la Zona Franca. La creación de la Comunidad Europea y la emancipación política acaecida en numerosos territorios de ultramar, junto al deseo de proseguir la privilegiada cooperación económica, ocasionaron el desmantelamiento del *surprix*, pero a la vez su remodelación, en seguida guiada por el principio inspirador del Stabex.

Los factores políticos e históricos también se aprecian en la composición del Grupo ACP, cuya unidad -entorpecida por debilidades económicas y administrativas- se ha forjado al abrigo de las relaciones tradicionales mantenidas con el continente europeo. A pesar del carácter teóricamente abierto de la asociación para el conjunto de países en desarrollo, sus dimensiones geográficas se encuentran delimitadas por consideraciones políticas convenidas de antemano entre las partes contratantes. Ilustrativa de tales consideraciones es la relación existente, manifestada de múltiples maneras, entre la asociación de los PTUM a la CEE y la mantenida por ésta con los Estados ACP.

El Stabex forma parte de un contexto internacional de asistencia al desarrollo, el cual resulta de obligado conocimiento para poder ajustar la valoración del mecanismo. La

European Community's security with raw materials and the interests of developing countries. The need for a cooperative strategy. En ALTING VON GEUSAU (ed.): The Lomé Convention and a New International Economic Order. Leyden 1977. págs. 161-187, esp. págs. 179-180.

originalidad de su implantación se explica no sólo en función de sus antecedentes históricos, sino también en razón de un entorno presionante en materia de productos básicos por las fechas del primer convenio de Lomé, caracterizado por aspiraciones rupturistas del sistema emanadas de un Tercer mundo fortalecido y cohesionado. Es preciso conocer el alcance de tales reclamaciones, formalizadas en el proyecto y programa de acción de un "nuevo orden económico internacional" y la función residual que entre ellas cumplan los mecanismos de financiación compensatoria, pero también el curso posterior de los acontecimientos que ha revalorizado en general los instrumentos de estabilización *a posteriori*, ante un panorama de desregulación y de depreciación de los mercados de materias primas.

La referencia se impone asimismo a otros modelos presididos por los mismos propósitos del Stabex, a fin de formular una reflexión de conjunto sobre las proporciones y la coherencia de los instrumentos de indemnización compensatoria. En primer lugar, la Facilidad financiera instaurada por el FMI en 1963, cuyas reglas de funcionamiento, no obstante, divergen sumamente de las del mecanismo de los convenios de Lomé. Importa además estudiar el Compex, versión devaluada del Stabex, aplicada recientemente de forma unilateral por la CEE en beneficio del resto de los países menos avanzados no signatarios de Lomé III. La probable emulación del Compex por otras áreas industrializadas, al margen de un proyecto centralizado y sistemático, confiere al objeto de nuestro trabajo todo su interés y actualidad.

La indagación del consenso en su profundo significado nos conduce también al estudio del modelo de integración alcanzado por la Comunidad Europea en su política de cooperación para el desarrollo. Se trata de un sector no originario, no exclusivo, mediatizado como pocos por coyunturas e intereses políticos, en donde se enfrentan elementos comunitarios e interestatales, por un lado, y, por otro, nacionales entre sí, a causa de la disparidad de motivaciones y de valoraciones entre los Estados miembros en relación a los convenios de Lomé y al Stabex en particular. El resultado jurídico no puede ser sino defectuoso, con una confusa delimitación de ámbitos competenciales que tiene su traducción inevitable en el cuadro institucional comunitario, caracterizado por la ductilidad del Consejo y por el actual desplazamiento del Parlamento Europeo de sus labores presupuestarias a consecuencia de la financiación interestatal del FED, única razón a mi juicio invocable para justificar el carácter mixto de los convenios de Lomé. Aun así, son numerosos los argumentos aducibles para postular la plena inserción de los acuerdos ACP-CEE en la estructura comunitaria sobre la base del artículo 238 TCEE. Para el próximo convenio de asociación, el tema cobra unos perfiles distintos al disponer el Parlamento Europeo, por mandato del Acta única europea, de la potestad de prestar, en términos vinculantes, su desaprobación al proyecto del acuerdo, facultad presuntamente ejercida si se somete a su consideración un modelo de cooperación ambivalente como el actual. El probable conflicto interinstitucional que se avecina

aconseja la solicitud de un dictamen clarificador en la materia del TJCE.

El distanciamiento de la verdad formal nos conduce igualmente a escrutar y a relativizar el alcance del contractualismo, de la gestión común del Stabex. No debemos limitarnos a apreciar que el convenio de transferencia es un tratado, pues reúne los requisitos necesarios para tal catalogación, al estar concluido por sujetos soberanos de derecho internacional y encontrarse reglamentado por este orden jurídico. El convenio nace de un acto unilateral tomado por la Comisión. El poder negociador del país ACP puede resultar determinante en el curso de la instrucción, presidida por la ponderación de elementos cuantitativos no precisables y por la valoración de componentes subjetivos. Sin embargo, no podríamos ignorar el juego de intereses y fuerzas desemejantes que finalmente tiene su traducción en el carácter autónomo de la decisión tomada por la Comisión. Además, en contra de la fórmula negociada interviene el ánimo de asegurar la mayor celeridad al libramiento del giro, único método de infundir carácter auténticamente estabilizador al Stabex. Sin embargo, el compromiso convencional que vincula a la Comunidad con el Grupo ACP, impregnado de consideraciones políticas y económicas, no la mueven a tomar actitudes arbitrarias. Es falso concluir que la Comunidad conserva una actitud de permanente mezquindad o arrogancia. Por el contrario, es abierta y dialogante. Aprecia la asociación y desea preservar su concordia. Pero el Stabex es de forma inmediata un fondo de

ayuda otorgado por la Comunidad en beneficio de países atrasados. De ahí también la prevalencia del consentimiento comunitario para la conformación del ámbito estabilizador deparado por el Stabex, elemento esencial para enjuiciar su utilidad. El Grupo ACP hace las veces de peticionario y sólo la aquiescencia de la Comunidad produce la expansión de la cobertura del seguro. Únicamente el análisis minucioso de las reglas de funcionamiento del Stabex nos conducirá a una apropiada valoración de sus ambiciones, las cuales se encuentran recortadas por una pluralidad de factores que impiden magnificar los bienes que proporciona el mecanismo de estabilización: exclusión de productos transformados y pertenecientes a la PAC, porcentajes estrictos de activación, desconsideración de los ingresos reales, recursos limitados, previsión de reembolso con efecto desestabilizador en ciertas circunstancias, etc.

De las consideraciones anteriores concluimos en un estudio de carácter interdisciplinar y multidimensional, en el que la vertiente jurídica cobra lógicamente preponderancia, pero sin olvidar que el derecho se relaciona con otras disciplinas con las que no forma compartimentos estancos⁸⁰. La presente investigación

⁸⁰. El Stabex ha sido objeto de una multiplicidad de estudios de enfoque preferentemente económico. Entre otros: LIM, D.: Export instability and economic growth: a return to fundamentals. Oxford Bulletin of Economic and Statistics. 1976. págs. 311-322; NEWBERRY, D.M.G. y STIGLITZ, J.E.: The theory of commodity price stabilization. A study in the economics of risk. Oxford, 1981; HERRMANN, R.: On the economic evaluation of the Stabex system. Intereconomics. 1982. págs. 7-12; JENKINS, T.N.: The benefits to the ACP countries of the EEC-ACP export earnings stabilization scheme. Journal of Agricultural Economics. 1982. págs. 193-206; HERRMANN, R.: The benefits to the ACP countries of the EEC-ACP export earnings stabilisation scheme: a note. Journal of Agricultural Economics. 1984. págs. 117-122; COLLINS, M.: Die Stabilisierung der Exporterlöse in der EWG-AKP Konvention von Lomé. Eine ökonomische Analyse des Systems und Vorschläge zu seiner Verbesserung. Tesis. Bonn,

ha perseguido un conocimiento riguroso previo del sistema de estabilización de los convenios de Lomé, con la perspectiva que ya ofrecen cerca de tres lustros de funcionamiento. De ahí que el trabajo abunde en referencias descriptivas. Ese análisis pormenorizado nos conducirá al tratamiento de una pluralidad de cuestiones conexas que ayudan a la comprensión del Stabex, al tiempo que este mecanismo permite ilustrar su significado. El resultado final pretende servirse de los aspectos analíticos, a fin de no operar con prejuicios ni con abstracciones, pero al mismo tiempo trascenderlos, formulando una valoración crítica de conjunto, faceta ésta esencial en una investigación circundada por una idea general tan atractiva y a la vez tan distante, cual es la capacidad de las zonas desarrolladas para ofrecer un nivel mínimo y garantizado de bienestar a las regiones deprimidas.

1984; FABER, G.: The economics of Stabex, loc. cit., págs. 52-62; y KOESTER, U. y HERRMANN, R.: The EEC-ACP Convention of Lomé. Kiel, 1987. págs. 52-88.

CAPITULO 1 : EL CONTEXTO DEL STABEX

I. CONTEXTO HISTORICO

1. El sistema del *surprix* de la Zona Franca y la creación de la CEE.
2. El régimen de las ayudas a la producción y a la diversificación del primer convenio de Yaundé CEE-EAMA.
3. Propuestas alternativas de estabilización de los ingresos de exportación y medidas aprobadas en Yaundé II.
4. La gestación del Stabex en el primer convenio de Lomé ACP-CEE.

II. CONTEXTO INTERNACIONAL

1. Mecanismos operativos de financiación compensatoria de pérdidas de ingresos de exportación.

- 1.1. La Facilidad de Financiación Compensatoria del FMI.

- A) La gestación del mecanismo
 - B) Reglas generales de funcionamiento
 - C) Relación entre la Facilidad de Financiación Compensatoria y el Stabex.

- 1.2. El sistema de compensación de las pérdidas de ingresos de exportación en favor de los países menos avanzados no signatarios del Tercer Convenio de Lomé (COMPEX).

- A) La concepción del sistema
 - B) El fundamento jurídico
 - C) Negociación, constitución y perspectivas de extensión
 - D) Relación del Complex con el Stabex.

2. El debate en el orden internacional sobre la financiación compensatoria de pérdidas de ingresos de exportación.

2.1. De la CFF del FMI a las propuestas de un NOEI

2.2. El Stabex y el proyecto de un NOEI

2.3. Los efectos de la declaración de un NCEI

2.4. La evolución reciente del tema.

3. Estabilización de precios y estabilización de ingresos de productos de base en el orden internacional.

3.1. Apuntes de la evolución histórica de los acuerdos internacionales de productos de base

3.2. Acuerdos internacionales de productos de base y financiación compensatoria de pérdidas de ingresos de exportación: ¿soluciones complementarias o alternativas?

3.3. El tratamiento dispensado a los acuerdos internacionales de productos de base en el tercer convenio de Lomé.

I. CONTEXTO HISTORICO

1. El sistema del *surprix* de la Zona franca y la creación de la CEE.

El aprovisionamiento en materias primas de las que su suelo y subsuelo carecen han constituido desde antiguo un imperativo en la acción exterior de los prósperos territorios de Occidente. Este principio impulsó las conquistas llevadas a cabo por potencias europeas en tierras de ultramar. En 1885, trece Estados "civilizados", en la terminología de la época, decidieron concertar de común acuerdo el régimen que regularía sucesivas adquisiciones en Africa. El Acta General de Berlín, documento en que se formalizó dicho régimen, sólo requería para tal fin la ocupación efectiva del territorio y su oportuna notificación al resto de las potencias¹.

Cuando al término de la primera guerra mundial aparecieron los primeros proyectos elaborados de integración del continente europeo, los mismos no podían omitir una referencia a la circunstancia de que algunos Estados poseían vastas extensiones de territorio africano, sobre cuyas poblaciones ejercían autoridad y cuyas materias primas servían para el consumo o para la transformación en Europa. La idea de *Euráfrica*, de una Europa

¹. Sobre el proceso colonial, vid. MARTINEZ CARRERAS, J.-V.: Historia de la descolonización 1919-1986. Las independencias de Asia y Africa. Madrid, 1987; y MIEGE, J.-L.: Expansión europea y descolonización de 1870 a nuestros días. Barcelona, 1980.

unida con su imperio ultramarino igualmente unificado, sedujo a numerosos pioneros del europeísmo, entre ellos al conde Coudenhove-Kalergi en su libro *Paneuropa*, publicado en 1923. La complementariedad en las producciones de uno y otro lado del Mediterráneo hacía pensar en una Europa hegemónica en todos los terrenos².

El proyecto fue desarrollado al finalizar la segunda guerra mundial, en medio de una Europa fragmentada y derruida, por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, primera organización continental de cooperación general que aglutinaba a los países europeos de economía capitalista. Con el propósito de estrechar los vínculos económicos entre los países miembros y los territorios de ultramar dependientes políticamente de aquéllos, la Asamblea encargó a un grupo de trabajo en diciembre de 1951 la elaboración de un documento, en base al cual aprobó, casi por unanimidad, el 25 de septiembre de 1952 una recomendación en que se preconizaban medidas apropiadas al respecto.

El *Plan de Estrasburgo*, así llamado el conjunto de esta iniciativa, arrancaba de la dependencia creciente que experimentaba Europa en relación a su aprovisionamiento de bienes primarios y defendía, en aras del mutuo interés, una política europea cohesionada hacia los territorios coloniales. Entre las medidas que la Asamblea Consultiva solicitaba tomar al

². Algunos pasajes de la mencionada obra de Coudenhove-Kalergi, así como de su Manifiesto europeo de 1924 se recogen en el libro de TRUYOL Y SERRA, A.: *La integración europea. Idea y realidad*. Madrid, 1972. págs. 81-84. Confróntese asimismo, acerca de la idea europeísta en el período de entreguerras, PEGG, C.H.: *Evolution of the european idea. 1914-1932*. Chapel Hill and London. 1983. .

Comité de Ministros del Consejo de Europa, figuraba la celebración de contratos a largo plazo y de acuerdos internacionales sobre productos de base que ofreciesen unas garantías en cantidades y precios a los productores y sirviesen para estimular la producción de materias primas³.

El proyecto presentado por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa no mereció la aprobación consensuada del Comité de Ministros de esta organización ni de la OECE (Organización Europea para la Cooperación Económica), que lo examinó después. La razón fundamental del fracaso del *Plan de Estrasburgo* residió en la resistencia que aún ofrecían las potencias colonizadoras ante la idea de una comunitarización de sus dominios en África⁴.

Cuando en 1955 los seis países signatarios del Tratado fundacional de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero) decidieron extender la integración de Europa a otros ámbitos e iniciaron negociaciones para la constitución de la CEE, sus poderes constitucionales sobre territorios no autónomos eran muy diversos. Se diferenciaban, en especial, la dimensión y el régimen de las pertenencias de Italia, Bélgica y Países

³. Le Plan de Strasbourg. Secrétariat Général du Conseil de l'Europe. Strasbourg, 1952. pág. 136.

⁴. El informe emitido por la OECE acerca del Plan de Estrasburgo el 27 de abril de 1954 se limitaba a señalar que "ce projet n'est pas, à l'heure actuelle, du domaine des possibilités pratiques, étant données les différences d'opinion entre les gouvernements intéressés". Commentaire sur le Plan de Strasbourg. Paris. OECE. Mai-1954. pág. 24, citado en YAKEMTCHOUK, R.: La Convention de Lomé. Nouvelles formes de la coopération entre la C.E.E. et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Bruxelles, 1977. pág. 17.

Bajos, por una parte, y los de Francia, por otra⁵. Bajo soberanía francesa se encontraba a la sazón una multiplicidad de países y territorios de ultramar -PTUM, en adelante-, con quienes Francia había tejido una estrecha vinculación mediante la llamada *Zona franca*.

Uno de los instrumentos contemplados en esta *Unión francesa* implicaba el pago por Francia de un *surprix* con el que se encarecía la importación de productos básicos provenientes de los PTUM. Este sobreprecio significaba una caja de estabilización que situaba a las producciones indígenas al abrigo de las fluctuaciones que se registraban en las cotizaciones mundiales de productos de base. El valor de la prima oscilaba entre el 15% suplementario otorgado al algodón y el 60% del que se beneficiaba el café. El excedente de producción que el mercado francés era incapaz de absorber se ofrecía al mercado libre en condiciones desfavorables, ya que los productos concurrentes de otras regiones disfrutaban, en general, de mejor implantación comercial⁶.

La pluralidad de estatutos jurídico-internacionales concedidos a los territorios no autónomos bajo dominio europeo,

⁵. Paule BOUVIER ha distinguido en este punto el "proteccionismo" ejercido por Francia, basado en un sistema de administración directa, y el "liberalismo" belga ante sus respectivos dominios coloniales. L'Europe et la coopération au développement. Un bilan: la Convention de Lomé. Bruxelles, 1980. pág. 9. En cuanto a Italia y Países Bajos, lo esencial de sus intereses económicos se orientaba ya por entonces hacia una política mundialista de ayuda al desarrollo.

⁶. Para un mejor conocimiento del mecanismo del surprix aplicado dentro de la Zona franca, vid. COUSTE, P.-B.: L'Association des Pays d'Outre-mer à la Communauté économique européenne. Paris, 1959. págs. 209-221.

la previsible independencia en breve de muchos de ellos y su disparidad de nivel de desarrollo en relación a la Europa comunitaria, desaconsejaban su integración completa en la CEE. Por el contrario, el abandonismo inmediato y completo por parte de Francia de la tupida red de intereses que la unían con sus PTUM, en beneficio del mercado común europeo, era política y económicamente inaceptable para este país, a la vez que hubiera dejado desprotegidos los depauperados dominios coloniales.

Sin embargo, sólo en una fase avanzada de las negociaciones entabladas para la constitución de la CEE -y de la CEEA, Comunidad Europea de la Energía Atómica-, Francia planteó la asociación de los territorios no autónomos como condición indispensable para su participación en el proyecto. Fue, en efecto, en la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores celebrada en mayo de 1956 en Venecia donde se trató por vez primera este tema. En Venecia aparecieron al respecto divergencias de pareceres entre los países negociadores, de modo que de la Conferencia sólo pudo emanar un texto sobre la asociación de los PTUM a la CEE, en el que se decía:

"A propuesta de Francia se ha decidido, teniendo en cuenta la complejidad de la cuestión y la diversidad de los estatutos particulares de estos territorios, que después del estudio por las instancias nacionales interesadas, los Ministros de Asuntos Exteriores serán llamados a pronunciarse próximamente sobre este problema"⁷.

⁷. Recogido de TRUYOL Y SERRA, A.: La integración europea, op. cit., pág. 126.

El acuerdo final sobre la asociación de los PTUM se alcanzó en febrero de 1957 durante el encuentro de Jefes de Gobierno en París, y cristalizó en la Parte IV del Tratado constitutivo de la CEE, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 por Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y República Federal de Alemania.

Las modalidades del régimen de asociación, cuya finalidad declarada era "la promoción del desarrollo económico y social de los países y territorios (de ultramar)" -artículo 131, 2 TCEE-, quedaban precisadas en un convenio de aplicación anejo al Tratado de Roma, cuya vigencia se extendía por cinco años, al término de los cuales el Consejo de la CEE adoptaría por unanimidad las disposiciones aplicables para un nuevo periodo.

El convenio de aplicación instituyó una dotación de ayuda económica para los PTUM, estructurada en el primer Fondo Europeo de Desarrollo (FED), cuya administración se confiaba a la Comisión de la CEE, pero que se alimentaba de contribuciones financieras aportadas a tal efecto por los Estados miembros y no por el presupuesto comunitario.

La apertura gradual del mercado africano al resto de países de la Comunidad sembró la inquietud entre los exportadores franceses, a causa de la competencia planteada principalmente por los productos alemanes. Este inconveniente, empero, se hallaba sobradamente contrarrestado por la otra cara de la asociación: la apertura gradual del mercado de la CEE a las materias primas exportadas por los territorios asociados, lo que

suponia un alivio a la pesada carga que para Francia significaba soportar con exclusividad las preferencias comerciales y financieras que concedía a sus dominios ultramarinos.

De todos modos, la supresión del sistema del *surprix* resultaba inevitable, conforme se establecían en la Comunidad europea organizaciones comunes de mercado en el marco de la política agrícola común y crecía el impulso ecuménico en la política exterior de la CEE hacia el Tercer mundo. El régimen de estabilización de precios se justificaba en las relaciones de raíz colonial de la Zona franca, pero no era perdurable en un ámbito comercial más amplio. Evidentemente, ni los países europeos aceptarían pagar más por los artículos abarataados en otras regiones subdesarrolladas, potenciales clientes también de la Comunidad, ni la economía francesa podría ser gravada con el lastre de desembolsar indefinidamente un importe suplementario por la adquisición de productos originarios de sus colonias, en detrimento de su competitividad y de la uniformidad del derecho comunitario.

El desmantelamiento del *surprix* se mostraba, pues, necesario. Sin embargo, el proceso requería escalonamiento en su ejecución y el acompañamiento de ayudas financieras que amortiguaran el impacto para los territorios de allende los mares de la pérdida de la caja de estabilización de precios en la Zona franca.

En la reflexión iniciada en aquellas fechas para compensar la desaparición del *surprix* se encuentran las raíces profundas

del Stabex. El problema suscitó desde entonces un fecundo debate que desembocó, con la incidencia de otras circunstancias históricas, en el mecanismo de compensación financiera de los convenios de Lomé.

Ya en 1959, Lemaigen, comisario de la CEE responsable de la asociación con los PTUM, hacia pública una propuesta audaz, no muy distante de los principios inspiradores del Stabex. En efecto, la idea apuntaba a una regulación de los ingresos de exportación, no a una estabilización de precios, objetivo que se estimaba difícilmente materializable, y además no deseado. El Fondo de estabilización que propugnaba Lemaigen se constituiría a imagen de las Cajas de estabilización francesas y belgas o de las *Marketing boards británicas*⁸. Se trataba, en definitiva, de extender el modelo de cobertura que los poderes públicos europeos dispensaban a sus propios agricultores al conjunto de productores de bienes primarios agrícolas de los territorios asociados. La pretensión denotaba pues un grado de solidaridad análogo de los gobiernos europeos con sus nacionales europeos y con los ciudadanos de las colonias. El proyecto fue presentado ante el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), recibiendo diversas objeciones, pero ninguna procedente de un Estado miembro de la CEE⁹.

⁸. LEMAIGNEN, R.: L'association des pays d'outre-mer au Marché commun. *RMC*. Avril-1959. n 13. págs. 166-168.

⁹. El debate sobre el establecimiento de instrumentos sustitutivos del *surprix* se vio pronto enriquecido por la aportación doctrinal. Vid. NODRANSI, J.: Avenir de l'Association avec les pays d'outre-mer. *RMC*. Avril-1961. n 35. págs. 162-165. En opinión de este autor, resultaba problemático disponer garantías públicas para

Sin embargo, con un amplio proceso de descolonización avistado, resultaba poco pertinente acometer medidas perdurables en beneficio de los PTUM. Es significativo en este sentido que en otro artículo, publicado en 1960, el mismo Lemaigen abordase de nuevo la cuestión de las fluctuaciones conocidas por las ventas de productos tropicales, reconociera la responsabilidad en la materia de la Comunidad en tanto que primer importador mundial, pero que en esta ocasión no reiterase su ambiciosa propuesta ni formulase ninguna otra alternativa¹⁰. Ciertamente, en aquellas fechas se estaba operando una transformación en el estatuto jurídico-internacional de numerosos países asociados. En su condición de Estados soberanos e independientes, el nuevo régimen de sus relaciones con la CEE habría de ser concertado y no decretado unilateralmente por la Comunidad Europea.

las salidas comerciales de las producciones coloniales. En su lugar, defendía en este artículo la implantación de relaciones comerciales privadas, formalizadas en contratos de larga duración que proporcionasen seguridad jurídica a las exportaciones de los territorios asociados.

¹⁰. LEMAIGNEN, R.: L'Association des pays d'outre-mer au Marché commun. Annuaire Européen/European Yearbook. 1960. págs. 36-51.

2. El régimen de las ayudas a la producción y a la diversificación del primer convenio de Yaundé CEE-EAMA

Como apuntamos, un elevado número de PTUM a los que la CEE les había concedido un régimen de asociación unilateralmente, amparada en la administración ejercida por algunos de sus Estados miembros sobre estos territorios no autónomos, accedió a la independencia política fechas antes de la expiración del convenio de aplicación anejo al TCEE que regulaba las modalidades de la asociación¹¹. La incertidumbre jurídica fue suplida por la voluntad política existente en ambas partes de proseguir -"hasta nueva orden", señaló el Consejo de la CEE en 1960- la asociación establecida. Ciertamente, el nuevo régimen de relaciones económicas, que renovara al convenio de aplicación del TCEE, habría de cristalizarse mediante unas negociaciones bilaterales que desembocaran en la firma de un convenio internacional concluido entre partes igualmente libres y soberanas. Para los territorios que persistían sin autonomía política, una Decisión del Consejo de la CEE, tomada en virtud del artículo 136 de su tratado fundacional, prolongaría por periodos quinquenales su asociación a la Comunidad Europea.

Durante las negociaciones que reajustaban la asociación de los nuevos Estados africanos desde la base unilateral a la convencional, continuaron primando los argumentos políticos en

¹¹. En este proceso de descolonización fue particularmente significativo 1960, año en que se produjo el ingreso de dieciséis nuevos Estados africanos en la ONU y en la que fue aprobada por la Asamblea General de la ONU la histórica resolución 1514 (XV) de 14.12.60 que contenía la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.

perjuicio de los jurídicos. De hecho, el artículo 228 del TCEE- que dispone el procedimiento de celebración de acuerdos internacionales por la CEE- fue conculcado ya que, en contra de sus disposiciones, las negociaciones fueron llevadas a cabo del lado de la Comunidad por el Consejo, siendo simplemente asistido en esta labor por la Comisión¹². Además, el tratado finalmente acordado invocó genéricamente el TCEE, omitiendo mencionar una de sus disposiciones como fundamento jurídico.

En realidad, los intereses nacionales prevalecieron sobre la disciplina comunitaria. Así, Francia se erigió más en defensa de las aspiraciones de los asociados, antiguas colonias suyas, que de la posición común europea. Los Estados africanos y malgache (conocidos por las siglas EAMA) disponían durante las negociaciones de un escaso poder y margen de negociación, a causa de su embrionaria estructura administrativa y de la endeblez de sus economías, recién destapadas del manto colonial¹³.

La reunión ministerial de noviembre de 1961 aprobó la estructura general de las negociaciones, nucleada en torno a un Comité de dirección que coordinaba las sesiones de los diferentes grupos de trabajo. Uno de dichos grupos trataba del

¹². El artículo 228 comienza diciendo que "en los casos en que las disposiciones del presente Tratado prevén la celebración de acuerdos entre la Comunidad y uno o más Estados o una organización internacional, dichos acuerdos serán negociados por la Comisión".

¹³. Sobre el desarrollo general de las negociaciones que desembocaron en la firma del primer convenio de Yaundé CEE-EAMA, cfr. AYBERCK, U.: *Le mécanisme de la prises des décisions...*, *op. cit.*, Bruxelles, 1978. págs. 345-364.

régimen de los intercambios comerciales. Este grupo polarizaba el interés primordial de los EAMA durante las negociaciones, pues en él se dirimía el trato que sus materias primas, eje de su actividad económica, recibirían por parte de la Comunidad¹⁴.

Los EAMA pretendían que la CEE les garantizase un sistema de concesiones para sus productos equivalente al que su antigua metrópoli, Francia, les dispensaba respecto a la estabilidad de los precios y a la seguridad en las salidas comerciales. Admitida la necesaria abolición a término del *surprix*, los asociados insistieron en su mantenimiento durante un bienio y en su desmantelamiento gradual a partir del tercer año.

El acuerdo en la materia se alcanzó en la cuarta y penúltima reunión ministerial, celebrada en Bruselas en octubre de 1962, y se recogió en el texto del convenio de Yaundé CEE-EAMA, firmado el 20 de julio de 1963, en vigor desde el 1 de junio de 1964¹⁵.

¹⁴. Existía ya por aquellas fechas un sentimiento extendido de que los países africanos resultarían perjudicados del tránsito desde el proteccionismo francés a la asociación con la CEE. En este sentido, Balogh escribió: "It is clear (...) that the commercial advantages of joining the Common Market are not sufficient even to offset the privileged position now enjoyed by the french territories". BALOGH, Th.: *Africa and the Common Market*. JCMS. 1962-63. n 1. pág. 95. Un autor africano. Kwame Nkrumah, lideró por entonces un movimiento intelectual en su continente en favor de la unidad africana y del desprecio a la asociación con Europa, a la que se refería en términos muy severos: " Les membres d'outre-mer -señalaba- y (en el mercado común europeo) sont entrés comme fournisseurs de matières premières et non pour y traiter d'égal à égal(...). L'aide au développement que reçoivent du Fonds Européen les membres associés d'Afrique sera contrebalancée par un déclin progressif des revenus tirés de la vente de matières premières". *Africa must unite*. London, 1963 (cit. en MONTANI, G.: *Le tiers-monde et l'unité européenne*. Lyon, 1982. págs. 97-98).

¹⁵. El acuerdo fue suscrito por la CEE con dieciocho países africanos, todos de lengua francesa, a excepción de Somalia. El texto del acuerdo y un amplio comentario sobre el mismo se encuentra en LUCRON, C.: *Les accords d'association successifs avec les Etats africains et malgache associés et leur fonctionnement*. CPE. 1966-5. págs. 465-609.

En virtud de este convenio, la CEE instituía en favor de sus asociados un sistema de ayudas a la producción orientado a facilitar a los productores de ultramar la adaptación progresiva de sus mercaderías a las exigencias de una comercialización a los precios mundiales, según sentaba el artículo 23, 1 del Protocolo n 5.

Con este mecanismo, se perseguía que los productos tropicales, además de la obtención de concesiones comerciales¹⁶, disfrutaran de un sostén pecuniario regresivo que paliara la desaparición paulatina del *surprix*. Las ayudas a la producción consistían en un programa quinquenal de asistencia financiera, previamente repartido entre los EAMA. Cada año se concertaba entre las autoridades de los Estados asociados y la Comisión -como administradora del segundo FED aplicable al acuerdo de Yaundé- un *precio objetivo* para los productos de base exportados por los EAMA. El *precio objetivo* final, al que progresivamente se aproximarían los *precios objetivos* anuales, sería el precio registrado en el mercado mundial. Entretanto, el FED proporcionaba unos recursos financieros que cubriesen la diferencia existente entre el *precio objetivo* y el precio

¹⁶. Con base en el primer convenio de Yaundé, la Comunidad se comprometía a reducir los derechos de aduana y a eliminar las restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente en sus importaciones de productos originarios de los Estados asociados al mismo ritmo con que se efectuaba el desmantelamiento de barreras comerciales entre los Estados miembros de la CEE. La supresión de trabas en favor de las exportaciones de los EAMA era además inmediata y absoluta para una decena de productos tropicales de gran importancia para las economías africanas. Cfr. artículos 1 a 14 del convenio.

mundial¹⁷.

Este apoyo artificial a los precios se proponía asistir a la vulnerable economía de monocultivo africana, prosiguiendo a escala comunitaria la protección ofrecida por Francia con anterioridad. El riesgo que presentaba era la acumulación de excedentes de producción en materias primas no adaptadas a la demanda. Para sortear este problema, se aprobó paralelamente, a iniciativa alemana, un sistema de ayudas a la diversificación, a fin de permitir a los países asociados reformar y ampliar sus estructuras de producción (artículo 23, 2 del Protocolo n 5). Al igual que las ayudas a la producción, las ayudas a la diversificación consistían en montantes financieros prefijados, para cuyo disfrute el Estado asociado había de presentar ante la Comisión un programa quinquenal de medidas económicas. La aplicación combinada de este régimen de asistencia financiera que contemplaba el convenio de Yaundé fue, en general, bien recibida en sus comienzos como instrumento de desarrollo destinado a estabilizar y diversificar las economías africanas, procurando un crecimiento sostenido de las mismas¹⁸.

La analogía del sistema de ayudas a la producción con los

¹⁷. Una explicación detallada del funcionamiento de las ayudas de producción bajo el régimen de Yaundé I se recoge en: Bilan et perspectives de la Convention de Yaundé. RMC. Juillet-Août 1967. págs. 390-402.

¹⁸. Lucron, en su extenso análisis del convenio, valora muy favorablemente este sistema de ayudas financieras: " Le système d'aides à la production et à la diversification constitue une des innovations essentielles de la nouvelle Convention qui doit aboutir à une modification progressive de l'économie de ces Etats en particulier dans le secteur industriel, en permettant la création d'industries, noyaux de futurs centres de développement". LUCRON, C.: Les accords d'association successifs..., loc. cit., pág. 485.

principios que informan el Stabex ha sido puesta de manifiesto en diversas ocasiones¹⁹. De hecho, ambos mecanismos se concibieron para aportar a los Estados asociados un paliativo ante una baja valoración de sus productos. No es casual desde luego que de los 183 millones de unidades de cuenta repartidos en concepto de ayudas a la producción se beneficiaran once EAMA -los otros siete fueron receptores de las ayudas a la diversificación-, que, años más tarde, obtendrían prioritariamente los fondos procedentes del Stabex.

Sin embargo, son numerosas las diferencias apreciables entre el sistema de estabilización del convenio de Yaundé de 1963 y el de los convenios de Lomé. Este último no instituye un sostén artificial de los precios previamente concertado, sino que interviene con posterioridad; el Stabex no atiende únicamente a las fluctuaciones del valor de los productos, sino también a las variaciones en los volúmenes de producción exportados; tampoco pretende corregir un problema provisional, cual era el desmantelamiento del *surprix*, sino que encierra una vocación de continuidad; la asistencia que proporciona el Stabex, en fin, se realiza en ocasiones en forma de préstamos, mientras que las ayudas a la producción constituían siempre donaciones.

Si resulta, en cambio, interesante observar cómo el Stabex

¹⁹. Es el caso de Hewitt, quien advierte dos caracteres del Stabex ya presentes en el sistema instituido en Yaundé I: la baja condicionalidad y la ausencia de directa intervención en el mercado. HEWITT, A.: Stabex and Commodity Export Compensation Schemes: prospects for globalization. WD. 1987-5. pág. 311.

pretende conjugar a su manera el doble propósito que animaba a las ayudas a la producción y a las ayudas a la diversificación. Efectivamente, el sistema de estabilización de Lomé se propone socorrer, en primer lugar, al sector de producción que se ha visto perjudicado por la caída de ingresos de exportación, pero secundariamente financia proyectos o programas ajenos, cuando las circunstancias económicas así lo recomiendan.

Además, conviene poner de relieve que el régimen de las ayudas a la producción y a la diversificación establecidas en el convenio de Yaundé de 1963 sentó el principio, que pervivió y desembocó en el Stabex, de que la extrema debilidad de la estructura de producción de los países asociados, así como los nexos privilegiados que la Comunidad ha deseado preservar con los mismos, justificaban el planteamiento y la adopción de medidas financieras singulares y diferenciadas que asistieran, más allá de la mera franquicia comercial, a los EAMA primero, a los países ACP después, cuando la caída en los ingresos de exportación de sus productos descabalaban sus ya maltrechos programas de desarrollo económico.

3. Propuestas alternativas de estabilización de los ingresos de exportación y medidas aprobadas en Yaundé II.

Diversas razones motivaron que durante el lustro de vigencia del primer convenio CEE-EAMA se enunciasen o se emprendiesen iniciativas orientadas a conferir mayores garantías a las exportaciones de productos tropicales hacia el territorio de las Comunidad Europea.

Primeramente, las ayudas a la producción y a la diversificación dispuestas en Yaundé I contaban con un suma financiera previamente acotada y repartida entre los EAMA receptores, lo que restringía el alcance de la reforma económica que aspiraban a propiciar y las situaba al margen de los zarandeos que la coyuntura económica propinara a los Estados africanos durante el quinquenio 1964-1968. Además, en tanto las subvenciones concedidas a título de ayudas a la producción se comprometieron de manera satisfactoria, los EAMA se sirvieron escasamente de los fondos destinados a ayudas para la diversificación, sin duda desconocedores de sus disposiciones procedimentales y faltos de la estructura administrativa adecuada.

En segundo lugar, el régimen de ayudas contemplado en el primer convenio de Yaundé y, en particular, el de las ayudas a la producción era vocacionalmente transitorio, pues, en principio, con espíritu idealista, se extinguiría una vez que los precios percibidos por los productos africanos fuesen competitivos en el mercado mundial de productos de base. Así fue

como la CEE, estimando el carácter artificial y provisional de esta modalidad de sostén de precios, decidió en 1968 no prolongar en el siguiente convenio la concesión de las ayudas a la producción²⁰.

Finalmente, durante los años de aplicación temporal de Yaundé I, las exportaciones de lo EAMA sufrieron un recorte en su margen preferencial de entrada en la "Europa de los seis" y un deterioro comercial generalizado frente a otras regiones en desarrollo, que experimentaron un mayor índice de crecimiento económico y una mejor adaptación de la producción a la demanda mundial del momento. En el interior de la CEE, efectivamente, se ejercieron presiones, en particular por parte de Alemania federal y Países Bajos, que propiciaron una rebaja en el arancel exterior común para ciertos productos tropicales y la concertación, en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales del GATT (denominadas *Kennedy Round*), de una reducción o supresión de derechos aduaneros que afectó a productos de base de interés singular para los países infradesarrollados²¹.

²⁰. Las ayudas a la producción fueron oficialmente suprimidas el día en que expiraba Yaundé I, el 31 de mayo de 1969. No obstante, durante el período transitorio abierto hasta la entrada en vigor de Yaundé II, la CEE accedió a que, en caso de caída significativa de los precios, los EAMA pudiesen presentar nuevas solicitudes de ayuda en tal concepto, las cuales serían entregadas por el FED con carácter retroactivo, una vez que fuese de aplicación el segundo acuerdo de Yaundé.

²¹. Este liberalismo comercial practicado por la Comunidad Europea en favor de la globalidad del Tercer mundo provocó repetidas declaraciones de protesta de los EAMA ante los órganos paritarios de la asociación, en un intento de defender con firmeza sus relaciones privilegiadas con la CEE. Realmente, pese al trato de favor recibido, los países asociados acusaron durante la década de los sesenta un apreciable deterioro comercial en sus intercambios con la Comunidad. Sobre la magnitud de este fenómeno, vid. BEDIE, K.: *La dégradation des cours...*, *loc. cit.*, y BOURRINET, J.: *La coopération économique euroafricaine*. Paris, 1976, págs. 52 y ss.

En definitiva, por tanto, el problema de las exportaciones de materias primas producidas por los EAMA hacia el territorio comunitario persistía sin obtener respuestas satisfactorias. Los Estados asociados las solicitaban de la Comunidad con base jurídica en la Declaración de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Comunidad Europea contenida en el Anexo VIII del primer convenio de Yaundé. El texto de esta Declaración era el siguiente:

"Les Etats membres étudieront les moyens propres à favoriser l'accroissement de la consommation des produits originaires des Etats associés".

Se trataba de un enunciado programático, que encerraba un compromiso de conducta más que de resultado, pero que insinuaba la buena disposición de la Comunidad para adoptar medidas complementarias a las ya instituidas en el convenio de 1963. Bien es verdad que al principio la CEE se mostró renuente a darle un seguimiento efectivo a la declaración de sus representantes, pero los EAMA porfiaron y consiguieron que la Comunidad prestase su consentimiento para la constitución de un Grupo mixto de expertos, encargado de estudiar los fundamentos de la gradual erosión padecida por las exportaciones de los países africanos.

Las divergencias se suscitaron a la hora de acordar el mandato del que sería investido este Grupo de expertos. Mientras

la Comunidad defendía que se tratasen unos puntos de examen precisos, centrados en medidas favorecedoras de la producción, la comercialización y el consumo, sus asociados abogaban por un mandato genérico que comprendiese todas las vertientes de la cuestión. Finalmente, el Comité de Asociación CEE-EAMA, precedente en composición y funciones del actual Comité de Embajadores ACP-CEE, encomendó al Grupo mixto de expertos llevar a cabo un examen amplio del tema, con inclusión de "certaines actions susceptibles de contribuer à pallier ces difficultés"²².

Nuevas disensiones aparecieron. Esta vez en el seno del Grupo de trabajo, en donde los expertos pertenecientes a países africanos propugnaban medidas mucho más progresistas, entre las que figuraba la instauración de un sistema de ayudas temporales otorgado en beneficio de los EAMA que hubieran sufrido las consecuencias de una caída pronunciada en la cotización de sus productos primarios.

El informe final del Grupo mixto fue sometido para su examen al Comité de Asociación con fecha de 14 de marzo de 1967. En el debate que tuvo lugar con tal motivo, la Comunidad manifestó su aprobación al informe, pero con exclusión de aquellas propuestas emanadas únicamente de los expertos

²². Segundo informe anual de actividad del Consejo de Asociación a la Conferencia Parlamentaria de la Asociación (1.6.65 / 31.5.66). Conférence Parlementaire de l'Association. Documents de séance. 10.11.66. Document n 9. págs. 48-55

africanos²³.

En cambio, la insistencia desplegada por los EAMA en las fechas siguientes en favor de medidas adicionales para sus materias primas, impulsaron a la CEE a implantar unilateralmente un dispositivo de asistencia a los productos oleaginosos exportados hacia su territorio aduanero por los países asociados. Este mecanismo consistía en ofrecer la franquicia comercial a los aceites vegetales originarios de Africa y, además, en crear un fondo dotado de 14 millones de unidades de cuenta, provenientes de contribuciones directas de los Estados miembros de la Comunidad, destinado a paliar, bajo ciertas condiciones, los daños ocasionados por la caída en los precios mundiales del sector por debajo de una media de referencia²⁴. Esta nueva acción acometida por la Comunidad en provecho de sus asociados, si bien limitada en su cobertura material y financiera, introducía el ingrediente esencial del Stabex, cual es la transferencia compensatoria ante pérdidas de exportación, si bien se contemplaba solamente ante abaratamientos de los precios y no ante contracciones del volumen de producción

²³. Tercer informe anual de actividad del Consejo de Asociación a la Conferencia Parlamentaria de la Asociación (1.6.66 / 7.6.67). Conférence Parlementaire de l'Association. Documents de séance. Document n 17-I/II.

²⁴.. Vid. Reglamento n 355/67/CEE del Consejo de 25.7.67 relativo al régimen aplicable a los productos oleaginosos originarios de los Estados africanos y malgache asociados y a países y territorios de ultramar. JOCE n 173 de 29.7.67. pág. 1; y la Decisión complementaria de 25.7.67 de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de la CEE, reunidos en el seno del Consejo. JOCE n 173 de 29.7.67. pág. 14. El reglamento mencionado fue abrogado por el Reglamento (CEE) n 518/70 del Consejo, el cual estuvo en vigor hasta el 31.7.75 (JOCE n 72 de 1.4.70. pág. 60).

exportado.

Este sistema de asistencia dispensado a los productos oleaginosos africanos, estimuló a los EAMA para reclamar su extensión a otros productos de base. Esta aspiración, compartida por los parlamentarios europeos, llevó a la Conferencia parlamentaria de la asociación²⁵ a aprobar una resolución en la que se invitaba a la CEE, a sus Estados miembros y a los EAMA a instaurar, luego de la expiración de Yaundé I, un mecanismo de ayudas temporales activable en caso de descenso acusado en los precios de los bienes que constituirían la principal fuente de ganancias de exportación de los Estados africanos. El sistema, tal como fue diseñado, comportaría, para cada producto, un precio "equitativo y remunerador" dentro de contingentes fijados anualmente por el Consejo de Asociación, órgano supremo de decisión en los convenios de Yaundé. La peculiaridad de este proyecto, en relación a otros formulados anterior y ulteriormente, residía en que la alimentación del *Fondo de estabilización de los productos tropicales de la asociación* no procedería únicamente del presupuesto de la CEE o de sus Estados miembros, sino asimismo de los Estados africanos y malgache, si bien no se especificaban las modalidades de distribución de las

²⁵. La Conferencia parlamentaria CEE-EAMA se correspondía básicamente con la actual Asamblea paritaria ACP-CEE, si bien el artículo 50,1 establecía, con desconocimiento de la realidad política imperante en la mayoría de los EAMA, que los representantes de éstos en la Conferencia parlamentaria serían -únicamente- miembros de sus parlamentos nacionales. Las sesiones de la Conferencia parlamentaria del régimen de Yaundé eran preparadas por una Comisión Paritaria, a semejanza del papel desempeñado por el Comité Paritario en Lomé I y II respecto a la anterior Asamblea consultiva.

cargas financieras.

Esta resolución, adoptada unánimemente por la Conferencia Parlamentaria, se inspiraba de cerca en un informe que le había presentado el parlamentario europeo Louis Armengaud, quien había recibido a tal efecto un encargo de la Comisión paritaria de la Conferencia a fin de encontrar soluciones que permitieran ofrecer precios estables y remuneradores a los productos exportados por los EAMA.

Armengaud elaboró un minucioso y documentado informe que versaba sobre las raíces del problema y sobre su respuesta a través de la creación de un Fondo de estabilización. Fundaba su proposición en la esencia misma del concepto *asociación* que encerraba, a su juicio, un reparto equitativo de cargas y beneficios para ambas partes, de modo que se aproximasen progresivamente los respectivos niveles de vida. Argumentaba además que la Comunidad aún tenía contraída una deuda con sus asociados, derivada de la desaparición del *surprix*²⁶.

Con base en el *Informe Armengaud* y en la resolución aprobada conforme al mismo, se ha sostenido en ocasiones la paternidad de este senador francés y el origen parlamentario en el mecanismo Stabex de los convenios de Lomé, aseveración ésta

²⁶. El texto íntegro del Informe Armengaud, así como de la resolución aprobada por la Conferencia Parlamentaria acogiendo sus propuestas, se contienen en el Documento n.º 20 de 20.11.67. Documents de séance de la Conferencia Parlamentaria CEE-EAMA.

que merece una puntualización²⁷.

La idea de un "Fondo de estabilización de los productos tropicales de la asociación" fue acogida con entusiasmo por los Estados africanos, quienes instaron a la Comunidad a llevarla a la práctica. Los órganos decisorios de la CEE se mostraron más cautos. En la misma sesión de la Conferencia Parlamentaria en que se adoptó la resolución reseñada, el representante de la Comisión calificó las sugerencias de Armengaud de valiosas contribuciones con vistas a la renovación del convenio de Yaundé, pero impracticables tal como habían sido formuladas²⁸.

Con todo, los precedentes señalados contribuyeron a concienciar a la Comunidad de la conveniencia de instrumentar para el siguiente convenio medidas que deparasen un cierto nivel de protección a las economías asociadas en caso de declinación en el valor de sus exportaciones²⁹.

²⁷. Como es natural, han sido el Parlamento Europeo y los órganos parlamentarios de la asociación ACP-CEE los que con más énfasis y mayor frecuencia han defendido esta idea. Véase, por ejemplo, la Resolución del Parlamento Europeo de 16.2.78 sobre la utilización de los fondos Stabex y sus primeros resultados. JOCE n C 63 de 13.3.78, págs. 50-51, p. 1. Desde mi punto de vista esta apropiación en exclusiva del alumbramiento del Stabex resulta simplista, pues, como se desprende de la presente sinopsis histórica, a su gestación confluieron, casi desde la creación de la CEE, numerosas iniciativas tendentes a contrarrestar el mal de las oscilaciones en los ingresos de exportación de productos básicos de los países asociados. Además, como comprobaremos en el epígrafe siguiente, sólo la concurrencia de circunstancias históricas ocurridas años después, determinó que se diseñara, concretara y llevara a la práctica el sistema Stabex en los convenios de Lomé ACP-CEE.

²⁸. Bol. CE. 2-1968. p. 94

²⁹. Particularmente ilustrativo sobre el estado de opinión existente por entonces sobre este tema, resulta conocer las intervenciones al respecto de varios interlocutores en el transcurso del Coloquio que, sobre la renovación de Yaundé I, se celebró en la Universidad Libre de Bruselas el 4 de diciembre de 1968. Los trabajos de este coloquio fueron publicados bajo el título Le renouvellement de la Convention de Yaoundé. Bruxelles, 1969.

La postura oficial de la Comisión ante la renovación del primer convenio CEE-EAMA preconizaba la institución de un fondo compensador que no interfiriera en el curso del mercado. Su alcance sería bastante modesto, pues se trataba simplemente de extender al algodón la acción ya implantada en favor de los productos oleaginosos. La ayuda financiera, acotada de antemano, se destinaría a paliar los efectos de una caída en las cotizaciones mundiales por debajo de un precio de referencia decidido por la CEE tras consulta con sus asociados³⁰. El reducido ámbito material y la omisión de las pérdidas dimanantes de descensos en la producción sitúan este proyecto de la Comisión muy lejos de los principios y las ambiciones del Stabex, pero en el mismo se aprecia la clara inclinación de la Comunidad por arbitrar instrumentos financieros singulares para asistir a las materias primas de los asociados y por efectuarlo de manera que el mecanismo instaurado no perturbe directamente las leyes del comercio, sino que intervenga con posteridad con carácter mitigador.

El segundo convenio de Yaundé, firmado el 29 de julio de 1969³¹, ofreció una solución decepcionante al problema. La

³⁰. Comunicación de la Comisión al Consejo: "Problèmes du renouvellement de la Convention de Yaoundé". COM (68) 230. 3.4.68. p.23.

³¹. Meses después, se adhirió a Yaundé II Isla Mauricio, convirtiéndose en el décimonoveno EAMA. También por entonces, el 24.9.69, la CEE suscribía otro acuerdo de asociación (el convenio de Arusha) con los tres países integrantes de la Comunidad de África del Este: Tanzania, Uganda y Kenya. Conviene precisar que se trataba de una cooperación subestimada en comparación a la instituida con los EAMA, puesto que carecía de asistencia financiera, presentaba una modesta estructura institucional y tres productos de la zona (café, clavo y conservas de piña) eran sometidos a cuotas de importación en su entrada al territorio comunitario, a fin de preservar el margen preferencial de los EAMA. El articulado del segundo convenio de Yaundé y sus documentos

propuesta de la Comisión era limitada, pero al menos tenía la ventaja de encerrar unas condiciones previsibles de actuación del mecanismo, de manera que los países dedicados a los sectores beneficiados tuvieran con adelanto una cierta constancia de la ayuda financiera que se les prometía. El texto de Yaundé II, en cambio, contemplaba dos dotaciones financieras, diseñadas sin precisión, que teóricamente habrían de responder ante desarreglos profundos en las economías africanas a consecuencia de descensos súbitos y vertiginosos en los ingresos por exportación de bienes primarios.

El primero de estos fondos estaba dotado con 80 millones de unidades de cuenta, destinados -decía el artículo 20- a ayudar a los Estados asociados

"à faire face aux difficultés particulières et extraordinaires créant une situation exceptionnelle, ayant une répercussion grave sur leur potentiel et dues soit à une chute des prix mondiaux, soit à des calamités telles que famines, inondations...".

Como se aprecia, el sistema así contemplado se emparentaba más con un fondo de urgencia que con un sistema de seguro social internacional. El Protocolo n.º 6 de Yaundé II, que desarrollaba las modalidades de aplicación de la cooperación financiera y técnica, era poco más explícito acerca del funcionamiento de este dispositivo de emergencia. Su artículo 10, 2 aludía para su

anejos son recogidos y comentados en LUCRON, C.: Les orientations nouvelles de l'Association entre la Communauté économique européenne et les Etats africains et malgache associés. CPE. 1969-6. págs. 651-771.

activación a dos criterios que luego se insertarán en el Stabex, pero que aquí se enunciaban genéricamente: la posición del producto afectado dentro de la economía del EAMA y el nivel de desarrollo de este país.

La incertidumbre se acentuaba a la vista de otro fondo financiero, dotado con 50 millones de unidades de cuenta, cuya finalidad, en palabras del artículo 21 del convenio, era "contribuer à pallier les conséquences des fluctuations temporaires des prix mondiaux". El artículo 11 del Protocolo n 11 guardaba silencio sobre las estimaciones que serían consideradas para la concesión de ayudas en este concepto.

Así las cosas, el convenio de 1969 insertaba dos sumas financieras, mal definidas y mal delimitadas, con el propósito de ofrecer una asistencia aliviadora a los países africanos que acababan de sufrir graves caídas de ingresos por exportación a causa de algún desastre natural o de mercado. No causa extrañeza que estos mecanismos fuesen escasamente requeridos por los EAMA y desigual y discrecionalmente aplicados por la Comunidad Europea. A la luz de los sistemas de estabilización de productos de base que habían sido propuestos para su instauración en el segundo convenio de Yaundé y que encerraban una garantía de ingresos de exportación a un cierto nivel, las disposiciones en la materia de Yaundé II suponían un paso atrás lamentable y no hicieron sino prolongar el debate y avivar las reclamaciones de los países asociados para la obtención de mecanismos compensadores bien delineados, previsibles en su operatividad y

eficaces en su propósito de paliar los fuertes déficits de ingresos de exportación registrados en un ejercicio por uno de los productos básicos sobre los que se asientan las economías africanas. La recomposición del régimen de la asociación tras la adhesión del Reino Unido a las Comunidades Europeas en 1973 estaría en el origen próximo del Stabex³².

³². Un estudio en profundidad del proceso seguido por la asociación de los PTUM hasta devenir la cooperación ACP-CEE, de la que pasamos a ocuparnos, se encuentra en SOBRINO HEREDIA, J.M.: Las relaciones de cooperación para el desarrollo CEE-Estados ACP. Santiago de Compostela, 1985. págs. 107-133

4. La gestación del Stabex en el primer convenio de Lomé ACP-CEE

El segundo convenio de Yaundé CEE-EAMA expiraba el 28 de febrero de 1975 y, en virtud de su artículo 62, 1, dieciocho meses antes de esa fecha las partes contratantes habrían de examinar las disposiciones que serían de aplicación para un nuevo período.

Desde el 1 de enero de 1973, la Comunidad Europea se había ampliado a tres nuevos miembros: Dinamarca, Irlanda y Reino Unido. Es la adhesión de este último Estado la que conllevaría una reforma en el sistema de asociación precedente, a fin de tomar en consideración la vinculación del Reino Unido con una pluralidad de países, la mayoría subdesarrollados, a través de la Commonwealth, comunidad británica de naciones³³.

Por tal motivo, la CEE ofreció a veinte países independientes de la Commonwealth situados en los océanos Índico y Pacífico y en las Antillas, la posibilidad de establecer relaciones de acuerdo a una de las tres fórmulas que eran

³³. Los lazos del Reino Unido con la Commonwealth han sido determinantes en la orientación de las relaciones de este país con la Comunidad Europea. Valgan como ejemplo dos referencias históricas separadas por catorce años. Al tiempo de la primera solicitud del Reino Unido para integrarse en las Comunidades Europeas, en 1961, el primer ministro británico Harold MacMillan declaraba en la Cámara de los Comunes: "si una relación más estrecha entre el Reino Unido y los países de la Comunidad Económica Europea fuera a romper los antiguos e históricos lazos entre el Reino Unido y las demás naciones de la Commonwealth, la pérdida sería mayor que la ganancia (...). Ningún gobierno británico podría adherirse a la Comunidad Económica Europea sin una negociación previa encaminada a ir al encuentro de las necesidades de los países de la Commonwealth". Bol. CE. núms. 9-10. pp. 7-9. Cuando en 1975 el Reino Unido se replanteaba su continuidad dentro de la Comunidad, la vinculación ya asentada a ésta de gran número de países anglófonos supuso un argumento de valor en favor de la respuesta afirmativa al dilema. En tal sentido, el primer ministro británico Harold Wilson efectuaba el 18.3.75 la declaración siguiente ante la Cámara de los Comunes: "Mi primera preocupación, desde que pertenezco a esta Cámara, fue siempre más por el Commonwealth que por Europa. Debemos tener en cuenta el hecho de que prácticamente todo el Commonwealth, juzgando sobre la base de sus propios intereses, quiere que Gran Bretaña permanezca en la Comunidad". Bol. CE. 3-1975. p. 1105.

enunciadas en el Protocolo n 22 del Acta relativa a las condiciones de la adhesión y a las adaptaciones de los tratados firmada el 22 de enero de 1972 entre los miembros originarios de la Comunidad Europea y los tres países que se integraban por entonces en la misma³⁴.

Las tres propuestas alternativas presentadas por la Comunidad consistían en la celebración de acuerdos comerciales con cada uno de los países mencionados y en la celebración de una de estas dos modalidades de asociación: bien la que regiría a la expiración de Yaundé II las relaciones entre la CEE y los EAMA, bien uno o varios convenios de asociación fundados en el artículo 238 TCEE³⁵.

A pesar del enunciado neutral de la oferta, el interés primordial y la insistencia de la Comunidad tendían hacia la unión de las antiguas colonias francesas y británicas a fin de concertar de consuno con la CEE un acuerdo de asociación que sucediera al firmado en Yaundé el 29 de junio de 1969.

Sin embargo, los asociados francófonos y los asociables

³⁴. Para otros países de la Commonwealth, situados en el continente asiático, el Acta de adhesión contenía una declaración común de intenciones en favor del desarrollo de sus intercambios comerciales con la CEE. A tal fin, se iniciaron conversaciones con India, Pakistán, Sri Lanka, Singapur y Malasia, encaminadas a la celebración de acuerdos comerciales que corrigiesen la pérdida que para estos países suponía la asunción por parte del Reino Unido del régimen de la política comercial común de la Comunidad. Por otra parte, Gran Bretaña presionó, ya dentro de la CEE, para que ésta instituyese un montante de ayuda financiera en favor de los denominados "países no asociados", concepto comprensivo de los Estados en desarrollo no miembros del sistema de Lomé.

³⁵. El régimen general de asociación contenido en este precepto se distingue, pues, en la fórmula empleada por el Protocolo mencionado, de la asociación de los PTUM concebida en la Parte IV del TCEE, la cual se considera prolongada a través de los convenios de Yaundé CEE-EAMA. En el capítulo 2 tendremos oportunidad de desarrollar esta cuestión.

anglófonos mostraron, por causas distintas, cierta renuencia inicial a la idea y al interés de la CEE. Los primeros, recelosos ante un posible debilitamiento de sus privilegios económicos del pasado; los segundos, desconfiados ante un régimen que podría amenazar su independencia no ha mucho ganada³⁶. A esta reticencia general se añadía la necesaria, pero complicada, unión, a los fines de la negociación con la CEE, de países de culturas dispares y ubicados en tres áreas geográficas distantes: Africa, Caribe y Pacífico.

Estas dificultades fueron superándose en un proceso gradual conducente a una actitud favorable hacia la asociación diseñada por la Comunidad y hacia una creciente compenetración entre los asociados, cuya unidad fue institucionalizada en el Acuerdo de Georgetown de 6 de junio de 1975, constitutivo del Grupo de Estados ACP.

Con vistas a las negociaciones entabladas por la CEE y los países asociados³⁷ para la conclusión de un nuevo convenio de

³⁶. A tan sólo dos meses de la publicación por la Comisión del documento en que presentaba las orientaciones generales para un nuevo convenio de asociación, el comisario de comercio de Nigeria -el país con mayor influencia en el Africa negra- pronunciaba las siguientes palabras ante la Conferencia de ministros de comercio de los países africanos de la Commonwealth: "Nigeria rechaza toda asociación con la CEE (...). Cualquier forma de asociación que no nos coloque en un pie de igualdad con Europa es políticamente inaceptable". Bol. CE. 2-1973. p. 3128.

³⁷. Los países anglófonos rechazaron desde el primer momento el término association, que ya no se aplica formalmente a los convenios de Lomé, por entrañar a su juicio una connotación neocolonialista. En su lugar, han preferido emplear la palabra partnership para designar las relaciones que mantienen con la CEE. No obstante, seguiré utilizando en adelante el vocablo asociación con sus derivados para aludir al régimen de los convenios de Lomé, conforme se sigue haciendo en la práctica corriente actual, incluso desde portavoces de las partes contratantes. Por otra parte, este término es enteramente apropiado si entendemos que procede del artículo 238 TCEE, base jurídica de los acuerdos ACP-CEE, que establece y define el régimen de asociación.

cooperación, la Comisión de las Comunidades Europeas presentó al Consejo el 9 de abril de 1973 una comunicación orientadora, llamada *Memorandum Deniau*, del nombre del entonces comisario responsable de la cooperación para el desarrollo. En este documento se formulaba por vez primera la idea que, con el curso de las negociaciones, se materializaría en el sistema de estabilización de exportaciones de productos de base (Stabex), instituido en el primer convenio de Lomé ACP-CEE de 28 de febrero de 1975³⁸.

La propuesta contenida en este Memorandum daba respuesta a un compromiso, en realidad difuso, contraído por la Comunidad en el punto III del Protocolo n.º 22 del Acta de adhesión de 22 de enero de 1972:

"La Communauté -se decía- aura à coeur de sauvegarder les intérêts de l'ensemble des pays visés au présent protocole dont l'économie dépend dans une mesure considérable de l'exportation des produits de base, et notamment du sucre. Le cas du sucre sera réglé dans ce cadre et en tenant compte, en ce qui concerne l'exportation de ce produit, de son importance pour l'économie de plusieurs de ces pays, notamment de ceux du Commonwealth".

La referencia específica al azúcar respondía a la consideración por parte comunitaria del mecanismo garantizador

³⁸. COM (73) 500 final. 9.4.73. El texto íntegro del Memorandum se publicó en Bol. CE. Suplemento 1/73. Según nos cuenta Muller, jefe de división Stabex de la Dirección General VIII de la Comisión, la concepción del mecanismo fue "forgée par un fonctionnaire aussi inventif que modeste, car il est resté anonyme" MULLER, J.-C.: Le système de stabilisation des recettes d'exportation institué par la Convention de Lomé. RMC. Décembre-1976. n.º 202. pág. 562.

de ingresos de que disfrutaban los países anglófonos exportadores de este producto a través del *Commonwealth Sugar Agreement* concluido desde 1951 con el Reino Unido y que expiraba el 31 de diciembre de 1974. El compromiso obligaba al gobierno británico a adquirir el azúcar de sus colonias y ex-colonias de acuerdo a cuotas previamente determinadas y a precios convenidos anualmente entre las partes, siempre por encima de las cotizaciones registradas en el mercado mundial.

La estipulación de medidas de asistencia al sector azucarero en el convenio de asociación resultaba incontestable. No lo era tanto que la Comunidad, que había establecido desde 1968 una organización común de mercado para el azúcar, se comprometiese a dispensar a sus asociados un sistema de garantías análogo al del *Commonwealth Sugar Agreement*. Sin embargo, las circunstancias conjugadas durante las negociaciones determinaron que, bajo el régimen de Lomé, persistiera y persista un mecanismo que confiere a los países especializados en la exportación de azúcar una garantía de contingentes de este producto adquiridos a un precio de intervención convenido de antemano. Por un lado, se ejerció la presión del *lobby* azucarero británico, en particular de la firma refinadora *Tate & Lyle*, que perseguía el acceso privilegiado y garantizado de la caña de azúcar de ultramar a Europa. Por otro lado, el mercado del azúcar se hallaba liberalizado luego de la conclusión en octubre de 1973 de un acuerdo internacional del producto sin contenido económico que disciplinara el comercio del sector. Finalmente,

la concurrencia de circunstancias climáticas desfavorables desembocó en una carestía de oferta del azúcar que convenció a la Comunidad para asegurar convencionalmente su aprovisionamiento del preciado producto³⁹.

En el *Memorandum Deniau*, y durante una parte de las negociaciones que condujeron a la firma de Lomé I, se presentó erróneamente al azúcar como un producto más entre los que se beneficiarían del sistema de transferencias compensatorias que pronto se conocería por el nombre de *Stabex*. De esta manera, se ignoraba oficialmente que la protección concedida al azúcar, tal como ya sugería el Protocolo n 22 antes citado, sería distinta y singular.

De hecho, el sistema de cuotas garantizadas finalmente aprobado para el azúcar encierra diferencias inconfundibles con relación al *Stabex*. Este mecanismo, en efecto, proporciona recursos financieros en supuestos de graves pérdidas de ingresos sufridas por las exportaciones de productos de base de los países ACP. Interviene, por consiguiente, con posterioridad al desarrollo de los intercambios comerciales y no entraña ningún compromiso de compra de un producto por parte de la Comunidad⁴⁰.

El funcionamiento dispar de los dos mecanismos no debe

³⁹. Una descripción pormenorizada de este proceso que abocó en la inclusión de un Protocolo sobre el azúcar en el primer convenio de Lomé, se recoge en MAHLER, V.A.: Britain, The European Community and the developing Commonwealth: dependence, interdependence, and the political economy of sugar. *IQ*. 1981-3. págs. 467-492.

⁴⁰. Las particularidades del Protocolo sobre el azúcar de los convenios ACP-CEE, respecto sobre todo al funcionamiento del *Stabex*, serán profundizadas en el apartado III del Capítulo 2 del presente trabajo.

ocultar, empero, el nexo histórico que los enlaza. En efecto, hemos emplazado las raíces profundas del Stabex en la creación en 1957 de la CEE y en el consiguiente desmantelamiento gradual del sistema del *surprix* que indujo ya por entonces a la Comunidad a otorgar algún tipo de financiación compensatoria en beneficio de los países africanos francófonos. La preocupación por el tema llevó a proyectos y mecanismos operacionales orientados a proporcionar una cierta estabilidad a los ingresos de exportación de los Estados asociados, nacidos de la descolonización. El Stabex no ha hecho más que proseguir este propósito, precisando, asentando y ampliando la cobertura del seguro. Sin embargo, la definitiva gestación del Stabex en el primer convenio de Lomé conecta directamente con el tema ya referido del azúcar, sin perjuicio de la validez de otras razones apuntadas doctrinalmente para fundamentar la creación del sistema de estabilización⁴¹. Ya conocemos cómo la CEE se comprometió a asumir, esencialmente, las obligaciones dimanantes para el Reino Unido del *Commonwealth Sugar Agreement* mediante la inserción en Lomé I de un Protocolo relativo al régimen de garantía proporcionado al azúcar producido en los países ACP. La

⁴¹. Así, el Stabex fue en cierto modo, como señala Unchegbu, un cebo para atraer hacia el nuevo sistema de asociación a los países candidatos al mismo. Efectivamente, la Comunidad precisaba ofrecer instrumentos originales e imaginativos de ayuda a los Estados asociados a fin de vencer sus resistencia inicial a sumarse al proyecto de asociación. Es indudable que la sugerencia del Stabex contribuyó a tal propósito. UNCHGBU, A.: The legal framework of trade relations between EEC and ACP countries. IJIL. 1976-1. pág. 23. En opinión de Ravenhill, el principal motivo que impulsó a la Comunidad Europea a formular la oferta del Stabex radicó en el objetivo de sortear las presiones del Tercer mundo en reclamación de acuerdos reguladores del comercio de productos de base. A mi juicio, dicho motivo existió, como explicaré más adelante en este mismo capítulo, si bien no fue determinante para el ofrecimiento del sistema de estabilización. RAVENHILL, J.: What is to be done for Third World commodity exporters?. An evaluation of the STABEX scheme. IO. 1984-3. pág. 540.

concesión de una ayuda de privilegio para este sector llevó a la Comisión, según ya insinuaba el Acta de adhesión de 1972, a perfilar un sistema de ayuda financiera para otros productos de base o, lo que es lo mismo, para otros países ACP. En la germinación de la idea resultó decisiva la insistencia de Francia por lograr para sus ex-colonias un sistema de estabilización de ingresos de exportación que enderezara sus vulnerables economías de monocultivo, sacudidas por fluctuaciones periódicas a la baja, de la misma forma que numerosos países de la Commonwealth iban a recibir la garantía dispuesta para el azúcar⁴².

El Memorandum de la Comisión de 1973 sobre el modelo futuro de la asociación presentaba al Stabex como un imperativo dada la nocividad de las fluctuaciones en las ganancias de exportación y la ausencia de remedios operativos ante el problema: fracaso de las medidas contempladas en Yaundé II, inoperancia de los acuerdos internacionales de productos de base e insuficiencia de la liberalización de las exportaciones de los países asociados en su acceso al territorio comunitario. La masa financiera del mecanismo no se acotaba y su fuente sería el presupuesto de la Comunidad Europea. Ingenuamente, la Comisión indicaba que la existencia del sistema de estabilización se extinguiría una vez

⁴². La imbricación entre el compromiso asumido por la CEE en relación al azúcar de ciertos países ACP y el origen inmediato del Stabex ha sido puesta de relieve por numerosos autores desde los primeros meses de vigencia de Lomé I. Vid. RHEIN, E.: *The Lomé Agreement: political and juridical aspects of the Community policy towards LDC's*. CMLR. 1975-4. pág. 392; y SIMMONDS, K.R.: *The Lomé Convention and the New International Economic Order*. CMLR. 1976-3. pág. 326.

que fuesen impulsadas las exportaciones de productos transformados en los países ACP, de manera que su comercio exterior se diversificase y se limitaran los efectos nefastos sobre sus economías del descenso de rentas ocasionado por un solo producto.

La acogida deparada a la propuesta de la Comisión no fue enteramente favorable en ninguna de las dos partes interesadas, por razones bien distintas. En el interior de la Comunidad, la defensa a ultranza del mecanismo por parte de Francia tropezó inicialmente con el recelo alemán ante la interferencia indirecta que podría ejercer el Stabex en las fuerzas del mercado. De hecho, el Consejo de las Comunidades Europeas no pudo pronunciarse sobre este punto en su decisión de 15 de octubre de 1973 que autorizaba a la Comisión a abrir negociaciones formales con los Estados ACP⁴³.

Desde la óptica de los Estados ACP, se deseaba estirar el ámbito de garantía proporcionado por el sistema. En la Conferencia ministerial de inauguración de las negociaciones, de 25 y 26 de julio de 1973, el portavoz africano, el nigeriano Briggs, propuso un mecanismo compensador que comportase una *maximización* y no una simple *estabilización* de beneficios. Con el empleo de este nuevo vocablo, se aludía al objetivo perseguido por los países que representaba de que el futuro sistema corrigiese la pérdida de ingresos reales y no solamente

⁴³. Sobre el desarrollo general de las negociaciones para la conclusión del primer convenio de Lomé, vid. Le Courrier ACP-CEE. n. 31. Mars-1975. págs. 3-6, especialmente.

nominales, en la línea de una progresiva equiparación de los ingresos percibidos por la venta de productos básicos y por la venta de productos transformados.

El acuerdo sobre el modelo de mecanismo compensador que se instauraría sólo se alcanzó en julio de 1974, en el transcurso de la Conferencia ministerial celebrada en Kingston (Jamaica). No obstante, el disenso se prolongó por espacio de algunos meses más a fin de precisar las modalidades concretas de funcionamiento, en particular el número de productos que serían protegidos por el Stabex. Con vistas a la resolución de las divergencias subsistentes sobre el sistema de estabilización y otras materias de la asociación, se instituyó un procedimiento acelerado de negociación, consistente en la composición de cinco comités especializados, uno de ellos consagrado al Stabex, compuesto por embajadores de ambas partes.

El acto solemne de la firma del convenio en la capital de Togo estuvo presidido por el énfasis puesto en los discursos ceremoniales sobre el giro que el convenio de Lomé suponía en las relaciones económicas internacionales entre países de desigual nivel de desarrollo. En concreto, el Stabex fue objeto de alabanzas por parte de todos los intervinientes en el acto⁴⁴.

Con posterioridad a la firma del acuerdo, se estableció un

⁴⁴. El presidente del Consejo de Ministros ACP, Babacar Ba, declaró en tal ocasión que el Stabex y el capítulo atinente a la cooperación industrial bastarían por sí solos para marcar el carácter revolucionario del acuerdo. *Ibidem.* pág. 7. Como ejemplo de comentario especialmente laudatorio del primer convenio de Lomé, realizado por el entonces Director General de Desarrollo y Cooperación de la Comisión de las Comunidades Europeas, vid. KROHN, H.-B.: La Convention de Lomé entre la Communauté et les pays en voie de développement. *RMC.* Mars-1975. n 183. págs. 101-107.

procedimiento tendente a la efectiva y pronta aplicación del articulado de Lomé tras su entrada en vigor. Consistía en un comité provisional, integrado por los embajadores de las partes contratantes acreditados ante las Comunidades Europeas y asesorado por siete subcomités.

Al primer convenio de Lomé sucedió el segundo, firmado el 31 de octubre de 1979, y a éste el tercero, de 8 de diciembre de 1984 en vigor hasta el 28 de febrero de 1990, fecha en que será reemplazado por un nuevo acuerdo ACP-CEE, en curso de negociación desde el 12 de octubre de 1988. La estructura de las negociaciones para la conclusión de estos acuerdos internacionales se ha repetido, con la añadidura en el caso de los dos últimos de la participación de los órganos paritarios que el convenio precedente había instituido. El mecanismo Stabex ha perdurado hasta hoy y se reproducirá probablemente en el acuerdo ACP-CEE que suceda a Lomé III. Muchos autores sostienen que en los días de la negociación de Lomé I los países ACP se encontraban mejor armados que después para esgrimir sus reivindicaciones y que su *bargaining power* ha decaído con el paso de los años⁴⁵. En lo referente al Stabex, lo cierto es que el mecanismo ha ampliado progresivamente su cobertura en todos

⁴⁵. Comparto el punto de vista de quienes consideran que la crisis energética desencadenada en 1973 alimentó la generosidad de la CEE a la hora de ofrecer concesiones adicionales en las negociaciones de Lomé I. Vid. FARAMIÑAN GILBERT, J.M.: El convenio de Lomé II..., *loc. cit.*, págs. 96-97; COSGROVE-TWITCHET, C.: *A framework for development: the EEC and the ACP*. London, 1981, pág. 12; y HEWITT, A.: *The Lomé Convention: entering a second decade*. *JCMS*. 1984-2, pág. 100. En sentido contrario, Simmonds opina que la oferta comunitaria, y en particular el Stabex, se vio restringida a causa del alza en el precio del petróleo. SIMMONDS, K.R.: *The Lomé Convention and the New International...*, *loc. cit.*, pág. 325.

sus aspectos -aunque no a satisfacción de los países ACP- y sobre todo ha mejorado notablemente la técnica jurídica que lo reglamenta. Las incertidumbres y carencias que sobre el funcionamiento del sistema exhibía Lomé I han evolucionado favorablemente, sin que el análisis jurídico haya quedado desprovisto de objeto.

Si es verdad, en cambio, que la atmósfera unánimemente triunfalista que envolvió al Stabex el 28 de febrero de 1975 se disipó poco después.

Ya en la primera sesión de la Asamblea Consultiva ACP-CEE (Luxemburgo, 1-3 de marzo de 1976), una parlamentaria europea, Marie-Thérèse Goutmann, denunciaba restricciones y efectos contraproducentes en el funcionamiento del Stabex, en particular su desatención a los términos reales de las exportaciones y el confinamiento a que impulsa a los países subdesarrollados en la producción de materias primas⁴⁶. Un representante de los Estados ACP, Kai Nyborg, poetizaba este desencanto: "Spring is over and some of its flowers are whitering"⁴⁷. Los reproches hacia el Stabex se han sucedido desde entonces hasta nuestros días, enlazados, eso sí, con opiniones abiertamente favorables del mecanismo, que ponen de relieve la originalidad de su aportación al problema internacional de los productos de base que se encuentra falto de respuestas de valor, como seguidamente

⁴⁶. European Parliament. Information Series. pág. 27.

⁴⁷. Ibidem, pág. 26.

pasamos a estudi r.



II. CONTEXTO INTERNACIONAL

1. Mecanismos operacionales de financiación compensatoria de pérdidas en ingresos de exportación.

1.1. La Facilidad de Financiación Compensatoria del Fondo Monetario Internacional.

A) La gestación del mecanismo

Los primeros trabajos emprendidos en el orden internacional orientados a la instauración de correctivos al problema de la inestabilidad de ingresos de exportación que padecen los países atrasados, pueden datarse en 1953. En esta fecha, un grupo de expertos elaboró un informe, publicado por Naciones Unidas, en el cual se analizaban ciertas fórmulas factibles de compensación financiera en el supuesto de pérdida considerable de entrada de divisas por exportación para un país. La idea languideció algunos años, quizás porque el propio grupo de expertos no puso demasiado énfasis en las ventajas de este sistema, concebido como *ultima ratio* ante el previo fracaso reiterado de otros procedimientos de estabilización.

Hubo, en efecto, que aguardar hasta fines de 1959 para que la ONU retomase el planteamiento del tema mediante una resolución aprobada por su Asamblea General, en la que se pedía al Secretario General de la organización el nombramiento de un

grupo de expertos que se encargase de colaborar con la Comisión Internacional de Productos Básicos (CCIPB) en el examen de la posibilidad de instituir, dentro de la estructura de Naciones Unidas, "un mecanismo que contribuya a contrarrestar los efectos de las grandes fluctuaciones de precios de los productos básicos sobre las balanzas de pagos, con especial referencia a las medidas financieras compensatorias..."⁴⁸.

Este grupo de expertos, reunido a principios de 1961 con base en la resolución mencionada, fue bastante más allá de los trabajos de su precedente de 1953. Por una parte, descartó el encauzamiento del problema a través de un incremento en las transferencias financieras ofrecidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Por otra, preconizaba la constitución de un *Fondo de seguros para el desarrollo*, dotado con una masa financiera autónoma y específica, destinada a compensar las pérdidas de ganancias de exportación automáticamente, si bien de forma parcial. Este Fondo operaría a semejanza de un sistema de seguro social interno. Es decir, sería alimentado mediante el pago de primas que efectuarían los países participantes en la medida de su capacidad económica. De este modo, los países desarrollados serían principales contribuyentes al Fondo de seguros y los países infradesarrollados principales beneficiarios.

A este plan de compensación financiera se añadió otro,

⁴⁸. Resolución 1423 (XIV) de 5.12.59. Sobre la misma véase United Nations Yearbook, 1959, pág. 104.

emanado de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre la base de un informe elaborado en agosto de 1961 por un comité de expertos. El proyecto de esta institución regional preconizaba un llamado *Fondo internacional de estabilización de las ganancias de exportación*, que actuaría a nivel mundial, aunque como solución alternativa se contemplaba también la posibilidad de una intervención circunscrita al continente americano. El plan de la OEA se basaba igualmente en un fondo de activación automática compuesto de aportaciones económicas de países ricos y pobres en función del respectivo grado de desarrollo económico. Como principal diferencia en relación al *Fondo de seguros para el desarrollo*, este mecanismo concedería préstamos totalmente reembolsables⁴⁹.

La CCIPB procedió al examen de los dos proyectos de compensación financiera en su décimo período de sesiones (mayo de 1962), con especial atención en las previsiones del *Fondo de seguros para el desarrollo*. La puesta en práctica de este mecanismo ambicioso habría evidenciado un grado avanzado de solidaridad internacional y hubiese revolucionado los principios de una cooperación internacional para el desarrollo aún en ciernes. Nada de ello ocurrió y la Comisión Internacional hubo de convenir en la inviabilidad del proyecto. Un Fondo de seguros así configurado -concluyó- "no podría reputarse de solución

⁴⁹. Un estudio comparado del plan de la OEA y del plan del Grupo de expertos creado por la ONU se encuentra en LACHARRIERE, G. de: *Commerce extérieur...*, *op. cit.*, págs. 112-117; y AA.VV.: *El comercio internacional y el desarrollo de América Latina*. México, 1964. págs. 291-295.

práctica o conveniente para el problema"⁵⁰.

Por el contrario, la CCIPB decidió asociar al FMI para sus trabajos sobre la cuestión. A tal fin, constituyó un grupo técnico de trabajo compuesto de expertos de los gobiernos y asistido por la institución monetaria surgida de la Conferencia de Bretton Woods en 1944. Poco después de hacerse público el informe final del Grupo técnico de trabajo, el FMI puso de manifiesto su intención de efectuar una contribución útil al problema, concediendo transferencias financieras a sus miembros con desequilibrios en las balanzas de pagos a consecuencia del descenso en el valor de sus exportaciones, de carácter temporal e imputable a circunstancias externas, esto es, ajeno a la voluntad del país afectado.

La CCI examinó en su undécimo período de sesiones (mayo de 1963), tanto el informe presentado por el Grupo de trabajo por ella constituido como la decisión en la materia tomada por el FMI. La Comisión se inclinó decididamente por las modificaciones llevadas a cabo por el Fondo, las cuales, a su parecer, satisfacían en buena medida el deseo de los países productores de bienes primarios de contar con un nivel más elevado de previsión en los ingresos derivados de sus ventas al exterior. Además, se valoró en particular la circunstancia de que la facilidad financiera presentada por el FMI pudiese ser pronto operacional, sin los costes y la demora que entrañaría la

⁵⁰. Estudio económico mundial de NU. 1962. I. Los países en vías de desarrollo y el comercio mundial. (n de venta: 61.II.D.3). pag. 63.

creación de una organización internacional específica.

Estos son, en síntesis, los antecedentes de la Decisión del Consejo de Administración del FMI n 1477 - (63/8) de 27 de febrero de 1963 por la que esta organización instauraba la *Facilidad de Financiación Compensatoria* (CFF, de acuerdo a las siglas de estas palabras en inglés). Desde su fundación, este mecanismo ha conocido diversas modificaciones fácticas o normativas⁵¹ en su funcionamiento, que pasamos a tratar. Antes, una observación final desprendida de los orígenes históricos del mecanismo, que sirva para lamentar que los trabajos en favor de un ambicio. seguro social internacional auspiciados por Naciones Unidas desembocasen en un sistema de alcance modesto, aplicado por uno de sus organismos especializados gobernado por el procedimiento del voto ponderado que otorga a los principales contribuyentes una supremacía absoluta en las decisiones relevantes. Bien es verdad que los países industrializados, necesarios financiadores de un mecanismo de estas características, no habrían aceptado la constitución de un fondo cuyo funcionamiento desbordase su control. En cambio, hay que admitir que la decisión de 1963 fue el signo de una actitud más favorable del FMI hacia el Tercer mundo, concepto ignorado en su estatuto fundacional de 1944 y que comenzaba a cobrar valor en la esfera internacional.

⁵¹. Las reformas legales más importantes se instrumentaron en las decisiones n 2192 - (66/81) de 20.9.66 y n 4912 - (75/207) de 24.12.75 de la Junta de Gobernadores del FMI.

B) Reglas generales de funcionamiento

A título de la CFF, el FMI efectúa transferencias financieras en favor de aquellos países miembros que han sufrido una pérdida coyuntural en el total de sus ingresos de exportación⁵². Por consiguiente, esta facilidad financiera se dirige potencialmente a todos los Estados pertenecientes al FMI -no exclusivamente a los países subdesarrollados- y pondera para su intervención el conjunto de sus ventas al exterior -no el saldo registrado en un ejercicio por un producto concreto-. No obstante, en la práctica el mecanismo se concibió y se ha aplicado en beneficio fundamentalmente del Tercer mundo, cuyas exportaciones, como sabemos, se componen en esencia de productos básicos.

Esta cobertura, inicialmente única durante muchos años de la CFF, se ha ampliado en dos ocasiones a fin de intervenir en otras circunstancias y es previsible que sufra nuevas alteraciones en breve, de manera que se ha desnaturalizado algo la finalidad primigenia del mecanismo. La reforma introducida en 1979 añadía a la dimensión de esta facilidad financiera un seguro parcial por la pérdida de envíos de fondos pecuniarios efectuados por los emigrantes de países atrasados.

Dos años más tarde, el FMI extendía de nuevo el alcance de la CFF, dando satisfacción parcial a una antigua aspiración de

⁵².Las ayudas financieras concedidas por el FMI son designadas en los textos oficiales de este organismo con la expresión "transacción de cambio", ya que técnicamente el país beneficiario procede a la compra de moneda extranjera a cambio de su moneda nacional. No obstante, la asistencia del FMI puede calificarse con propiedad, y así se hace corrientemente, de "préstamo", "transferencia" o "giro".

los países subdesarrollados: la asistencia financiera ante el encarecimiento de sus compras al exterior⁵³. En virtud de una decisión tomada en mayo de 1981 por el Consejo de Administración del FMI, la Facilidad de Financiación Compensatoria mitigaría también el impacto que sobre las balanzas de pagos de sus miembros más empobrecidos produce el incremento en el coste de importación de cereales⁵⁴.

De esta manera, la CFF ya no cuenta como propósito exclusivo, aunque sí cuantitativamente prioritario, la compensación de pérdidas en los ingresos de exportación. Para el cumplimiento de esta función, las autoridades del FMI se han reservado un ancho margen de discrecionalidad para determinar la pertinencia y el importe de una transferencia financiera. Así, no se establece un índice porcentual preciso de fluctuación a partir del cual el mecanismo opera. Además, el alcance de la pérdida se calibra comparando los resultados del ejercicio de que se trate con los resultados arrojados por una media móvil

⁵³. En la asamblea anual del FMI celebrada en 1963, el representante de Ceilán -actual Sri Lanka- reclamó la ampliación de la CFF a fin de cubrir el deterioro general de los términos de intercambio: "Several speakers have urged that compensatory assistance should be provided for a decline in the terms of trade rather than for a fall in export earnings alone. My own country's experience in recent years vividly illustrates the importance of this reform. We suffered a decline in the terms of trade by 13 per cent in two years alone, but since this was almost entirely due to an increase in import prices we were unable to avail ourselves of the compensatory financing facility". International Monetary Fund: Compensatory Financing of Export Fluctuations: Developments in the Fund's Facility: A Second Report by the International Monetary Fund on Compensatory Financing of the Fluctuations in Export of Primary Producing Countries. 26.9.66. Reproducido en ILM. 1966-6. pág. 1058. Para denegar esta pretensión de los países atrasados, se ha aducido tradicionalmente que la mayoría de los países productores de bienes primarios carecen de datos acerca del costo de sus importaciones y que, cuando los poseen, resultan poco veraces o están disponibles con considerable retraso.

⁵⁴. Sobre las reglas de funcionamiento de esta ayuda suplementaria de la CFF, vid. GREEN, C. y KIRKPATRICK, C.: The IMF's Food Financing Facility. JWTL. 1982-3. págs. 265-272.

quinquenal centrada en dicho ejercicio. En otros términos, el período de referencia utilizado se compone del año considerado, de los dos anteriores y de los dos siguientes. La CFF no se atiene, pues, a datos ya registrados en el pasado solamente, sino que también procede, para tomar su decisión, a estimaciones cualitativas y prospectivas en un intento de conocer la tendencia a medio plazo de las ventas al exterior del país solicitante⁵⁵. Este Estado queda al margen de la instrucción de su petición, en la cual las autoridades del FMI entran a evaluar igualmente la parte proporcional de la pérdida de ingresos que es imputable a la conducta deliberada del país en cuestión. Todas estas circunstancias originan una sombra de incertidumbre sobre el signo de la decisión final adoptada por el FMI a título de la CFF.

Por otra parte, el importe de la transferencia compensatoria que puede recibir un miembro del FMI en concepto de la CFF ante una caída en sus ingresos de exportación, se encuentra condicionada por el tamaño de la cuota que le ha sido asignada en esta institución financiera internacional. Cada país

⁵⁵. La decisión de 1963 que creó la CFF era aún más imprecisa sobre el período de referencia que se tomaría en consideración para evaluar la pérdida. Su párrafo 7 sólo indicaba que el déficit sería estimado "regarding the medium-trend of the member's exports". Es la práctica de los años siguientes la que fue configurando el período de referencia como media móvil quinquenal promediando los ingresos globales de exportación de los dos años anteriores al año considerado, los de este mismo y los pronosticados para los dos años posteriores. Una crítica de este modus operandi se contiene en LIM, D.: Ability of the IMF-CFF to stabilize export earnings. JWTL. 1987-5. págs. 91-95. No han faltado, en cambio, defensores de este procedimiento desde un ángulo económico, argumentando que estas valoraciones del porvenir a corto plazo de las exportaciones del país ofrecen un conocimiento más apropiado del alcance de la pérdida sufrida y del montante de la ayuda que debe ser enviada. En este sentido, véase, con las reservas que inspira el medio donde se publicó, FLEMING, M., RHOMBERG, R. y BOISSONNEAULT, L.: Export Norms and their role in Compensatory Financing. FMI. Staff Papers. 1963. págs. 97-149.

ha de entregar en moneda nacional el 75% de su cuota y el 25% restante en *derechos especiales de giro*, la modalidad de liquidez internacional generada en el FMI. El capital suscrito por un Estado en el FMI le confiere un crédito contra éste, utilizable bajo ciertas condiciones. La cuantía de la cuota es revisable⁵⁶ y se determina en base a una serie de criterios mal delimitados, entre los que sobresale el potencial económico del país⁵⁷. La cuota suscrita por cada miembro del FMI da asimismo la medida del derecho a voto con que cuenta dentro de esta organización, que opera sobre la base de un sistema de voto ponderado (*weighted voting system*)⁵⁸.

En la decisión de 1963 que creaba la CFF se estableció que ésta podría intervenir de ordinario hasta el límite del 25% de

⁵⁶. El artículo III, Sección 2 del convenio constitutivo del FMI establece al respecto: "El Fondo revisará cada cinco años las cuotas de sus miembros y, si lo creyere conveniente, propondrá un reajuste de las mismas. También podrá considerar en cualquier otro momento, si lo creyere oportuno, el reajuste de cualquiera de dichas cuotas, a requerimiento del miembro interesado. Para modificar las cuotas será preciso el acuerdo por mayoría de cuatro quintos de la totalidad de los votos, y no se alterará cuota alguna sin el consentimiento del miembro interesado". Cabe añadir que el incremento de las cuotas es una reivindicación permanente de los países en vías de desarrollo.

⁵⁷. Con razón, Krasner escribió que "the assignment of quotas is an arbitrary process which often bears little relation to the needs of the member state". KRASNER, S.: *The International Monetary Fund and the Third World*. IO. 1968-3. pág. 678.

⁵⁸. En relación a las reglas de votación dentro del FMI, véase OSIEKE, E.: *Majority voting systems in the International Labour Organisation and the International Monetary Fund*. ICLQ. 1984-2. págs. 395-408. El Grupo de los 24, asociación informal de los países en desarrollo dentro de los órganos del FMI, ha denunciado en repetidas ocasiones este procedimiento decisorio por atentar contra la igualdad soberana de todos los Estados, propiciando a veces con esta denuncia el recurso al consenso dentro de la organización. Algunos autores entienden que el decision-making del FMI es coherente con el realismo que debe presidir las relaciones internacionales y que además la distribución de votos en el seno de esta institución no resulta inequitativa para los Estados menos avanzados. Es ésta la tesis mantenida, por ejemplo, por JEKER, R.: *Voting rights of Less Developed Countries in the IMF*. JWTL. 1978-3. págs. 218-227, en especial págs. 219-220.

la cuota anual del potencial beneficiario. Este tope se ha ampliado en las sucesivas reformas: 50% en 1966, 75% en 1975 y 100% en 1979. Además, existe un techo financiero global para la CFF en sus distintos ámbitos de intervención antes descritos, situado en el 105% de la cuota anual. Un último dato relativo al límite cuantitativo de intervención de la CFF: aunque formalmente se decidió en la reforma de 1966 que las transferencias de compensación de pérdidas de ganancias de exportación podrían acumularse a los giros ordinarios concedidos por el FMI, es indudable que las autoridades de este organismo internacional toman en consideración las ayudas ya prestadas a un país por otros conceptos a la hora de pronunciarse sobre un eventual giro compensatorio.

La revisión de la magnitud de las cuotas y del porcentaje de las mismas disponible para la CFF, la liberalización del mecanismo incentivada particularmente en 1975 y la desfavorable coyuntura económica internacional han ocasionado un recurso creciente a esta facilidad financiera creada por el FMI. Así, en tanto la CFF sólo operaba en tres ocasiones durante su primer trienio de funcionamiento⁵⁹, a 30 de abril de 1970 eran ya treinta y dos los países beneficiarios⁶⁰. La progresión se ha acelerado en los años posteriores y en 1983 la CFF alcanzaba el 33% del total de giros efectuados por el FMI a título de las

⁵⁹. BERNSTEIN, E.: The International Monetary Fund. 10. 1968-1. págs. 140-142.

⁶⁰. CARREAU, D.: Le système monétaire international. Aspects juridiques. Paris, 1972, pág. 203.

diferentes facilidades financieras que ha establecido⁶¹.

Esta tendencia ha inquietado a las autoridades del FMI y les ha llevado a reforzar una hasta entonces débil condicionalidad en la concesión de transferencias de la CFF. El Consejo de Administradores, su órgano permanente, ha oficializado esta práctica en una decisión de 14 de septiembre de 1983.

De esta suerte, los países beneficiarios se encuentran constreñidos en la utilización que hacen de estas ayudas y se extiende, pues, a esta Facilidad financiera el debate sobre la legitimidad de la interferencia del FMI en la política económica de los países destinatarios de su asistencia financiera que, con frecuencia, han denunciado a la institución nacida de Bretton Woods como correa de transmisión de un modelo económico concebido por los países industrializados del área capitalista. Desde luego es razonable, y merece una respuesta afirmativa, la pregunta que formula Carreau de si el programa económico impuesto por el FMI como condición indispensable para efectuar las transferencias asistenciales no transgrede el principio reconocido en derecho internacional que proscribe la intervención en asuntos internos de un Estado⁶².

⁶¹. HEWITT, A.: STABEX and Commodity Export Compensation Schemes, loc. cit., pág. 317.

⁶². CARREAU, D.: Les moyens de pression économique au regard du FMI, du GATT et de l'OCDE. RBDI. 1984-85 n 1. pág. 32. El debate sobre la condicionalidad practicada con los créditos otorgados por el FMI arranca de la Conferencia de Bretton Woods en la que se aprobó la constitución del FMI. En el curso de sus reuniones se enfrentaron en este punto la tesis del británico Keynes y la del norteamericano White. Finalmente, prevaleció el criterio de éste, favorable a que la asistencia financiera dispensada por el FMI se sometiera a la

El procedimiento de reembolso⁶³ de los giros efectuados en virtud de la CFF sigue la política general aplicada por el FMI en este tema, la cual no quedaba precisada en el texto fundacional de la organización⁶⁴. La decisión del Consejo de Administradores de 13 de febrero de 1952 sentó el principio de la devolución de las sumas percibidas, con los correspondientes intereses, en un plazo de tres a cinco años, en función de la evolución en la situación económica del país receptor del giro.

C) Relación entre la Facilidad de Financiación Compensatoria y el Stabex

Imposición de unas directrices económicas dictadas por las autoridades del FMI. Esta conducta seguida por el FMI de injerencia en la política macroeconómica de sus miembros más necesitados ha merecido, en general, las críticas doctrinales procedentes de diferentes disciplinas académicas. Vid., por ejemplo, GERSTER, R.: The IMF and basic needs conditionality. *JNTL*. 1982-6. págs. 497-517; y SAXENA, R.B. y BAKSHI, H.R.: IMF Conditionality A Third World perspective. *JMI*. 1988-5. págs. 67-79. También es cierto que autores de prestigio han valorado favorablemente que el Fondo tome en consideración todas las circunstancias que rodean a una petición de ayuda y arbitre las fórmulas más convenientes para enmendar la situación de estancamiento o de recesión económica del país solicitante. Vid. HAGGARD, S.: The politics of adjustment: lessons from the IMF's Extended Fund Facility. *IO*. 1985-3. págs. 505-534. Profundizaremos más adelante en el tema de la ayuda al desarrollo condicionada. De momento, debemos dejar sentado que, si bien la banca privada es desde hace varios años la principal financiadora de los desequilibrios en las balanzas de pagos de los Estados, lleva razón L'Héritau cuando adjudica al FMI el calificativo de "gardien de l'ordre économique international". L'HERITAU, M.-F.: *Le Fonds Monétaire International et les pays du tiers-monde*. Paris, 1986. pág. 135.

⁶³. Análogamente a lo señalado en relación a la operación de "giro", tampoco los documentos oficiales del FMI mencionan la palabra reembolso, sino recompra (repurchase) de su propia moneda por parte del país prestatario. Asimismo, esta terminología eufemística empleada por el FMI elude el término intereses y, en su lugar, se utiliza comisiones.

⁶⁴. El artículo 1 (V) de los estatutos de Bretton Woods señala entre los fines del FMI el de "Infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición temporalmente los recursos generales del Fondo...".

En el apartado anterior he trazado las líneas básicas que perfilan la Facilidad de Financiación Compensatoria del FMI. Este mecanismo y el Stabex confluyen en su finalidad. Aparte de la peculiar versión del Stabex creada por la CEE en favor de los países más pobres no signatarios de Lomé III, la CFF y el Stabex constituyen, en efecto, los dos únicos sistemas operacionales cuya aspiración inmediata es mitigar los efectos derivados de la declinación en los ingresos de exportación de los países subdesarrollados. Las reglas de funcionamiento de los dos sistemas, por el contrario, encierran numerosas divergencias. Difieren en sus orígenes, en su procedimiento de gestación, en su cobertura espacial, en sus fuentes de aprovisionamiento, en la tramitación de las solicitudes, en su aplicación temporal, en el enfoque de las pérdidas tomadas en consideración, en la regulación del destino conferido a las transferencias financieras, en las modalidades de reembolso...⁶⁵.

En este momento nos interesa conocer cuáles son las relaciones generales que mantienen los dos mecanismos de financiación compensatoria.

Los administradores de la CFF y del Stabex celebran periódicas reuniones de trabajo en que se proporcionan mutua

⁶⁵. Un estudio comparado del Stabex instituido por el primer convenio de Lomé y la CFF se encuentra en CUDDY, J.D.: *Compensatory financing in the North South dialogue: the IMF and Stabex schemes*. JWTL. 1979-1. págs. 66-76; y en MOSS, J.: *The Lomé Conventions and their implications for United States*. Westview. 1982. págs. 83-105.

información sobre el funcionamiento de los dos sistemas. Sin embargo, no existe una verdadera coordinación en los servicios respectivamente prestados. Es cierto que las autoridades competentes del FMI evalúan los beneficios obtenidos por los países ACP en virtud del Stabex a la hora de determinar el importe de la transferencia otorgada a título de la CFF, pero la incidencia práctica se reserva a la decisión unilateral, casuística y discreta tomada para cada solicitud.

En cuanto a la influencia que ejerce la CFF en la gestión del Stabex, hemos de decir que es prácticamente nula. En ningún modo se pondera la ayuda prestada por el FMI a título de su Facilidad de financiación compensatoria a fin de reajustar la transferencia que corresponde a cada país peticionario según las reglas del Stabex. La única alusión oficial a la CFF consiste en la publicación, como anexo del informe anual que la Comisión transmite al Consejo sobre el funcionamiento del Stabex, de los datos arrojados por la Facilidad financiera del Fondo al cabo del año de que se trate.

Este aislamiento efectivo en que se desenvuelven ambos mecanismos es lamentable y pone de manifiesto la ausencia de voluntad por establecer mancomunada y homogéneamente un seguro internacional eficiente que cubra las cíclicas caídas de ingresos de exportación que sacuden las economías de numerosos Estados. A pesar de las múltiples diferencias que se aprecian en el ámbito y método de la CFF y del Stabex, lo cierto es que estudios comparativos han demostrado la coincidencia general

existente entre los países ACP que se benefician sincrónicamente de los dos sistemas de compensación financiera⁶⁶.

De esta manera, estos Estados cuentan con una doble fuente de recursos para combatir los déficits coyunturales de exportación de sus productos primarios. Sin embargo, las deficiencias de la CFF y del Stabex ocasionan que, incluso su acción combinada, resulte insuficiente para colmar la caída de ganancias sufrida y para deparar una garantía de ingresos estables y remuneradores. A ambos mecanismos le sería aplicable el juego de palabras con que Finger y Derosa puntualizan los propósitos de la CFF. Su finalidad -dicen- no es "to help with the export instability problems of developing countries", sino "to help developing countries with export instability problems"⁶⁷.

Así las cosas, se comprende la pervivencia del problema ocasionado en el orden internacional por el movimiento pendular brusco seguido por las exportaciones de materias primas y las

⁶⁶. Durante los meses de abril a julio de 1981, cuatro equipos de evaluadores llevaron a cabo un completo estudio sobre los efectos surtidos durante la vigencia de Lomé I por el Stabex en diez Estados ACP. Las conclusiones finales fueron elaboradas por A. Hewitt, economista del Overseas Development Institute, bajo el título Synthesis Report on the overall impact of Stabex operations 1975-79, based on ten ACP case studies. Febrero, 1982. Deseo en estas líneas agradecer la gentileza del Sr. Hewitt en proporcionarme y comentarme un ejemplar del informe. En dicho trabajo, encargado por la Comisión de las Comunidades Europeas, se pone de manifiesto que la repercusión de las intervenciones del Stabex y de la CFF fue bastante similar durante el quinquenio de aplicación del primer convenio de Lomé. Sólo dos países ACP, beneficiarios del Stabex entre los diez de la muestra, no recibieron créditos del FMI a título de la Facilidad de financiación compensatoria, a causa de su renuencia al préstamo concedido por esta institución internacional en comparación con la donación que le entregaba la CEE por el Stabex.

⁶⁷. FINGER, J.M. y DEROSA, D.: The Compensatory Finance Facility and export instability. JWTL. 1980-1. pág. 21.

tentativas de mejorar los dos mecanismos de estabilización puestos en práctica y de crear una tercera vía. El apartado II, 2 del presente capítulo se consagra a esta cuestión.

Retomando ahora el hilo de las relaciones entre la CFF y el Stabex, hay que observar un problemático acercamiento de los dos sistemas ante la voluntad común de llevar vidas separadas. La verdad es que la Comisión de las Comunidades Europeas elogia la labor desempeñada por la CFF y se ha pronunciado recientemente en favor de su mejora⁶⁸. Pero también es cierto que desde los comienzos del Stabex, la Comunidad Europea ha defendido con insistencia la especificidad y autonomía del modelo implantado en Lomé con respecto a la Facilidad financiera del FMI. Las palabras escritas por Muller en 1980 son explícitas sobre lo que decimos:

"s'il n'est que juste d'éviter des doubles compensations lorsque le préjudice et sa réparation sont de même nature, il est tout à fait inacceptable d'évoquer le problème lorsqu'il ne se pose pas. Compte tenu des différences profondes entre les deux systèmes, il ne se posait déjà pas dans le cadre de la Convention de Lomé (de 1975). Avec la nouvelle définition des objectifs et l'établissement d'un lien entre ces derniers et l'utilisation des transferts, la spécificité du Stabex est si apparente que même la tentation de vouloir juxtaposer ou superposer

⁶⁸. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Los problemas del desarrollo de Africa. Examen a corto y largo plazo. COM (86) 179 final. 10.6.86. p. 2.2. Por parte del FMI los países subdesarrollados, agrupados en torno al Grupo de los 24, han diferenciado claramente siempre sus peticiones de ampliación de la CFF de su defensa de la subsistencia del Stabex.

les deux systèmes doit être exclue"⁶⁹.

Dentro de la diferenciación general que desde la Comunidad Europea se ha efectuado entre los dos sistemas de compensación financiera, se ha subrayado en particular el distinto enfoque que los guía en la concepción de la pérdida de ingresos tomada en consideración: el Stabex centrado en el sector que ha originado el descenso de ganancias y la CFF dirigida a solventar un problema global de déficit coyuntural de balanza de pagos. Se comprende así que la CEE sostenga como innegociable la aproximación microeconómica del Stabex como rasgo distintivo, rebatiendo los argumentos esgrimidos en favor de una centralización de la financiación compensatoria en torno a la CFF y en detrimento del sistema instituido por los convenios de Lomé⁷⁰.

Según hemos visto ya y profundizaremos después, le asiste la razón a la Comunidad cuando pone de relieve las numerosas divergencias que separan al Stabex de la CFF. Empero, en esta

⁶⁹. MULLER, J.-C.: Le Stabex dans la Convention de Lomé II. Le Courrier ACP-CE. Juillet-Août 1980. n 62. pág. 32.

⁷⁰. Este es el autorizado parecer de Ch. Stevens, economista especializado en temas del Tercer mundo, en el transcurso de una conversación que mantuvo con él en el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas, del que es colaborador. A juicio de Donges, los países europeos deberían concentrarse en la expansión de la CFF, ya que ve al Stabex recluido en el sistema de Lomé, resguardado por los países ACP que rechazan una erosión de sus preferencias comparativas. DONGES, J.B.: UNCTAD's Integrated Programme for Commodities: economic implications and Europe's response. Coloquio sobre Le rôle de l'Europe dans le nouvel ordre économique international. Bruxelles, 1979. pág. 147. Asimismo, Hewitt ha argumentado recientemente las insuficiencias de la fórmula producto por producto utilizada por el Stabex, ya que puede provocar una transferencia compensatoria cuando el balance global de las exportaciones del país en cuestión ha sido positivo. HEWITT, A.: Stabex and commodity export compensation schemes, loc. cit., pág. 312.

actitud se oculta un interés prioritario por preservar la identidad del Stabex como concesión distintiva y original a los países ACP dentro del marco general de la cooperación para el desarrollo de la CEE, que se encamina en otros aspectos hacia una creciente uniformización. De esta forma, se conserva indeleble el sello de la CEE, y se recalca la relación de privilegio que se desea mantener con países que fueron en su inmensa mayoría colonias europeas. La ampliación del Stabex se ha encauzado, como pasamos a ver, por la vía unilateral y depreciada. La Comunidad esquivada, pues, en este tema la cooperación multilateral que presta una institución tan desprestigiada a los ojos de los países atrasados como es el FMI y rechaza toda aproximación comparativa entre la CFF y el Stabex. A mi juicio, y a la luz sobre todo de los resultados análogos que arrojan ambos mecanismos, está ampliamente justificada una reflexión de conjunto del sistema de Lomé y de la facilidad financiera del FMI como instrumentos incardinados en el mismo problema: el fuerte déficit de ingresos de exportación que experimentan, cada vez más frecuentemente, los países subdesarrollados.

i.2. El sistema de compensación de las pérdidas de ingresos por exportación en favor de los países menos avanzados no signatarios del Tercer Convenio ACP-CEE (COMPEX).

A) La concepción del sistema

En virtud del Reglamento del Consejo n 428/87 de 9 de febrero, desarrollado por el reglamento n 429/87 de igual fecha, la CEE ha instaurado en beneficio de los países menos avanzados no signatarios de Lomé III, un mecanismo de compensación financiera que asume los principios rectores de funcionamiento del Stabex⁷¹.

La idea de este mecanismo, denominado *Compex*, se enraiza en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países menos avanzados (PMA), celebrada en París en septiembre de 1981 en respuesta a una invitación surgida de la quinta Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD V, Manila 1979), de acuerdo a un principio ya asentado en las relaciones económicas internacionales, cual es el establecimiento de categorías diferenciadas de países subdesarrollados para acentuar el esfuerzo en aquéllos más empobrecidos.

En la Conferencia mencionada se aprobó por consenso un catálogo de medidas encaminadas a mejorar la suerte de los PMA

⁷¹. DOCE n L 43 de 13.2.87. págs. 1-8

en el transcurso de la década de los ochenta⁷². El texto adoptado, conocido por *Nuevo Programa Sustancial de Acción* (NPSA), invitaba en su apartado 83 a los países desarrollados a estudiar

"les moyens d'aider les PMA à compenser le préjudice dû aux pertes de recettes en devises résultant de leurs exportations de produits de base"⁷³.

La Comunidad Europea había respondido a este requerimiento mostrando su disponibilidad a examinar los medios más apropiados para dar seguimiento al NPSA en este punto. En concreto, la Comunidad adelantó que su iniciativa podría consistir en extender de alguna forma las ventajas del Stabex a la totalidad de PMA⁷⁴.

Con vistas a la reunión de UNCTAD VII (Belgrado, 1983), la Comisión propuso que la Comunidad indicara expresamente su intención de instituir un nuevo sistema de estabilización de ingresos de exportación a imagen del Stabex de los convenios de

⁷². La aprobación consensuada del texto final de la Conferencia debe ser relativizada a la luz de las posturas disconformes mantenidas sobre algunos puntos por la generalidad de países industrializados. En relación a este tema, vid. EWING, A.F.: UN Conference on the Least Developed Countries. *JWT*. 1982-2. págs. 170-173. Una visión más global del transcurso y resultados de la Conferencia sobre los PMA se ofrece en BROUILLET, A.: La Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés. *AFDI*. 1981. págs. 587-627.

⁷³. La Asamblea General de Naciones Unidas recordó los grandes principios del NPSA en su resolución 224 (XXXVII) de 20.12.82, adoptada sin votación.

⁷⁴. El proyecto fue respaldado por el Parlamento Europeo en una resolución de 18.12.81 sobre los resultados de la Conferencia de París. *JOCE*. n C 11 de 18.1.82. págs. 194-195. p. 11.

Lomé, y al mismo tiempo que formulase un llamamiento a los demás países industrializados para que éstos hicieran lo propio en beneficio del conjunto de países más desfavorecidos. Sin embargo, esta decisión quedó postergada a un momento ulterior puesto que los Estados miembros de la CEE no pudieron acordar una postura común para tal ocasión. En realidad, algunos de ellos preferían aguardar a la conclusión de Lomé III a fin de conocer la configuración del Stabex en este convenio y la reacción de los Estados ACP ante la ampliación del área geográfica de beneficiarios de un sistema de estabilización de esta naturaleza⁷⁵.

La respuesta afirmativa de la Comunidad debía hacerse pública en el curso del examen a medio camino del NPSA, que tuvo lugar, en el seno de la UNCTAD, entre el 30 de septiembre y el

⁷⁵. Si atendemos estrictamente a los términos de la declaración común de las partes contratantes de Lomé III, contenida en el anexo XIX de este convenio, atinente a la concertación ACP-CEE en caso de crearse un sistema de estabilización de ingresos por exportación a escala mundial, no existía una obligación por parte de la Comunidad de consultar con los países ACP la instauración del sistema Compex. En efecto, la citada declaración señala que las Partes convienen en concertarse "con objeto de evitar una posible duplicidad de compensaciones en el caso de que, durante el período de aplicación de la Convención, se cree un sistema mundial de estabilización de ingresos de exportación". Prescindiendo de la interpretación de lo que debe entenderse ahora por "mundial", resulta evidente que con el Compex no se plantea ningún problema de duplicidad, ya que este mecanismo funciona independientemente del Stabex y cuenta con distintos países beneficiarios. En cambio, el tenor del artículo 9, que estipula genéricamente las modalidades de consulta y de intercambio de información, sí es suficientemente amplio como para conferir a los países ACP un derecho a estar informados y a exponer su postura en relación a una iniciativa de este género de la CEE. El párrafo 4 de dicho artículo dispone: "Cuando la Comunidad tenga previsto, en el marco de sus competencias, la adopción de una medida que pueda afectar, con arreglo a los objetivos de la presente Convención, a los intereses de los Estados ACP, les informará de la misma. En caso necesario, la iniciativa de intercambio de información podrá proceder asimismo de los Estados ACP. A petición de éstos, se celebrarán consultas con suficiente antelación para que puedan tenerse en cuenta sus preocupaciones antes de la decisión final".

Los países ACP se mostraron conformes con la creación del Compex, como hacen con cualquier otro instrumento de ayuda al desarrollo fuera del marco de Lomé, pero advirtieron que esta medida, como cualquier otra, no debía perjudicar las concesiones que la Comunidad les otorga dentro del régimen de la asociación.

11 de octubre de 1985. A tal fin, la Comisión sometió al Consejo una comunicación relativa a la constitución de un sistema del tipo Stabex en favor de los PMA no contratantes del tercer convenio de Lomé. Este documento sostenía la pertinencia del proyecto y diseñaba sus líneas básicas de funcionamiento, a la vez que daba cuenta de la disposición mostrada al respecto por otros países occidentales a efectos de prever las medidas de coordinación precisas entre mecanismos de idéntico propósito⁷⁶.

La comunicación de la Comisión fue examinada en el grupo del Consejo *Cooperación para el desarrollo*. De acuerdo a las conclusiones aprobadas en el Consejo, la Comunidad Europea se comprometía a instaurar un nuevo mecanismo de financiación compensatoria ante pérdidas sustanciales de ingresos de exportación, estructurado en cuatro características básicas:

- Autónomo y distinto;
- En beneficio de los PMA no signatarios de Lomé III y en relación a sus exportaciones destinadas a la CEE;
- Cuyo ámbito material sea idéntico al del Stabex, con la adición del yute y de sus productos derivados de primera transformación; y
- Destinado a proyectos o programas en los sectores que han sufrido la caída de ingresos o, eventualmente, a la diversificación de sus producciones al margen de estos sectores.

Con vistas a la articulación definitiva de estas medidas y

⁷⁶. Comunicación de la Comisión al Consejo: Puesta en práctica de un sistema del tipo Stabex en favor de los PMA no signatarios del convenio de Lomé. COM (85) 443 final. 30.7.85.

a la concreción de los detalles aún pendientes, la Comisión transmitió al Consejo en junio de 1986 un documento que contenía la propuesta de dos reglamentos, uno marco y otro de desarrollo⁷⁷. Para la aprobación del primero, se precisaba la unanimidad en el Consejo, pues dicho acto normativo se incardinaba jurídicamente en el artículo 235 TCEE, para marcar con claridad -arguyó la Comisión- el carácter nuevo y autónomo de las intervenciones propuestas, que se sitúan en el campo de la política de desarrollo y para los cuales no existe una base jurídica específica⁷⁸. La primera aproximación del Consejo a los textos presentados por la Comisión puso de manifiesto la oposición de España al proyecto, tal como era concebido. En consecuencia, antes de desarrollar el curso de los debates y la conformación del Compex, no es ocioso escrutar la eventual inserción del reglamento contemplado en el ámbito de la política comercial común, para cuya reglamentación el artículo 113 TCEE sólo prescribe la mayoría cualificada.

⁷⁷. COM (86) 317 final. 10.6.86.

⁷⁸. Reproducimos el texto del artículo 235, que será objeto en seguida de un comentario más reposado: "Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta de la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes".

B) El fundamento jurídico

Cabe interrogarse, pues, sobre la pertinencia de haber sustentado el reglamento marco del Compex en el artículo 113 TCEE, precepto que establece una política comercial común basada en principios uniformes y desarrollada mediante actos del Consejo adoptados por mayoría cualificada. La reflexión no entraña, por consiguiente, un carácter meramente formal en este caso, ya que, de haberse empleado la vía del artículo 113 en lugar de la vía del artículo 235, el veto impuesto por España durante varias semanas a la aprobación del mecanismo hubiese resultado irrelevante⁷⁹.

Conviene justificar, en primer lugar, el adecuado encaje en el artículo 235 de un instrumento de ayuda financiera en favor de países subdesarrollados:

La primera condición que impone esta disposición para su aplicabilidad es que la acción contemplada sea "necesaria". Como acertadamente ha escrito Louis, se trata de una condición que invoca, con preferencia sobre argumentos jurídicos, consideraciones políticas, económicas y técnicas⁸⁰, de ahí su amplio margen de cobertura material, comprensiva también, según ha señalado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

⁷⁹. Esta es, en efecto, la solución legal. Distinto es que, en muchas ocasiones, los Estados miembros intenten acordar una postura común, con independencia del procedimiento de votación estipulado en el TCEE.

⁸⁰. LOUIS, J.-V.: L'ordre juridique communautaire. Bruxelles-Luxembourg 1983. pág. 36.

(TJCE), de las relaciones exteriores de la CEE⁸¹. Por otra parte, este órgano judicial ha establecido que la necesidad de la acción no reviste una obligación de actuar para el Consejo⁸².

La segunda condición recogida en el tenor del artículo 235 exige la incardinación de la acción en uno de los objetivos de la Comunidad. La práctica seguida en este punto tampoco ha sido restrictiva y no se ha plegado a los propósitos de la CEE enunciados en el preámbulo y artículos 2 y 3 de su tratado constitutivo⁸³. Es de este modo como la política de cooperación para el desarrollo, que no figuraba propiamente entre los fines originarios de la Comunidad, ha sido asumida por ésta, a partir, sobre todo, de la cumbre de París celebrada en octubre de 1972. En este Consejo Europeo se recomendó además, explícitamente, utilizar la fórmula jurídica del artículo 235 para la puesta en práctica de la intervención comunitaria en esta materia. Así pues, el preámbulo del reglamento marco del Compex ha podido

⁸¹. Sentencia de 31.3.71. Comisión/Consejo. Asunto 22-70 (AETR). Considerando n 95. Rec. 1971, pág. 283. Esta opinión judicial ha sido respaldada por el común de la doctrina especializada, que ha puesto de manifiesto la sinonimia existente entre mercado común, empleado en el tenor del artículo 235, y Comunidad económica europea, entendida en su doble dimensión interior y exterior.

⁸². Ibidem.

⁸³. Sin embargo, la doctrina se ha esforzado en encontrar los límites de extensión de la actividad comunitaria a través del artículo 235. Como ha señalado Pietri, esta disposición no puede ocasionar una ampliación indefinida de las competencias de la CEE. PIETRI, J.-P.: La valeur juridique des accords liant la C.E.E.. RTDE. 1976-1, pág. 59. Raux y Waelbroek coinciden en hallar los límites del artículo 235 en el carácter económico y social de la misión asignada a la CEE. RAUX, J.: Le recours à l'article 235 du Traité C.E.E. en vue de la conclusion d'accords externes. En Etudes de Droit des Communautés Européennes. Mélanges offerts à Pierre-Henri Teitgen. Paris, 1984. pág. 413; WAELBROEK, M.: Dispositions finales. En MEGRET, J. y otros (dir.): Le droit de la Communauté économique européenne. Vol. 15. Bruxelles, 1987. pág. 524.

encuadrar este mecanismo como paso adicional en una política de la CEE ya elaborada, cual es la de ayuda al desarrollo.

Según lo hasta ahora señalado, la primera parte del enunciado del artículo 235 TCEE y la interpretación extensiva que de la misma se ha llevado a cabo, permiten amparar el Compex en la cobertura jurídica de este precepto. Ahora bien, este artículo es sólo un fundamento residual, operable únicamente en el supuesto de que el Tratado fundacional de la CEE no contenga una atribución expresa de competencias en la materia de que se trate. El artículo 235, en otros términos, permite ensanchar, con los límites expuestos, el ámbito competencial de la Comunidad Europea, nunca superponerse o restarle potencialidades a otra disposición del Tratado⁸⁴.

En consecuencia, antes de recurrir al artículo 235, debe conocerse si existe otra disposición del TCEE que pudiera ser

⁸⁴. En una sentencia de 1973, el TJCE había puesto de manifiesto que el artículo 235 era aplicable, en aras de la seguridad jurídica, incluso cuando otras disposiciones del TCEE -incluida en este caso la del artículo 113- pudieran ser utilizadas. Sentencia de 12.7.73. Hauptzollamt Bremerhaven/Massey-Ferguson GmbH. Asunto n.º 8-73. Considerando n.º 4. Rec. 1973. pág. 908. Sin embargo, los términos empleados por el tenor del artículo 235 no ofrecen lugar a dudas sobre el carácter subsidiario de este precepto. El propio TJCE, en una reciente sentencia, ha confirmado esta interpretación. Se trataba de la interposición de un recurso de anulación por parte de la Comisión, referido a dos reglamentos del Consejo, adoptados en desarrollo del Sistema de Preferencias Generalizadas instituido por la CEE. Dichos actos normativos habían sido aprobados por unanimidad en virtud del artículo 235. El TJCE, a requerimiento de la Comisión, indaga, en primer lugar, la pertinencia de aplicar al supuesto el artículo 113: "Se desprende de los propios términos del artículo 235- declara el Tribunal- que sólo está justificado recurrir a este artículo como fundamento jurídico de un acto cuando ninguna otra disposición del Tratado confiera a las Instituciones Comunitarias la competencia necesaria para adoptar dicho acto". Sentencia de 26.3.87. Comisión/Consejo. Asunto n.º 45-86 (pendiente de publicación). Sobre esta sentencia, que será objeto de posteriores alusiones, vid. el comentario de LOUIS, J.-V.: La obligación de motivar los actos y de indicar el fundamento jurídico. Sistema de Preferencias Generalizadas, política comercial y ayuda al desarrollo. Artículos 113 y 235. (Nota sobre la sentencia 45/86 de 26 de marzo de 1987. Comisión c. Consejo). RIE. 1987-3. págs. 721-730. El fundamento residual del artículo 235 ha sido confirmado por el TJCE de nuevo en su sentencia de 27.9.88. Comisión/Consejo. Asunto n.º 165-87. Considerando n.º 17 (pendiente de publicación).

aplicable al caso. Tal disposición no podría ser otra que el artículo 113. Se trata, pues, de delimitar el alcance de la política comercial común de la CEE, a fin de determinar si es comprensivo de un reglamento que instituye un sistema de compensación financiera en beneficio de países terceros, en el supuesto de graves pérdidas registradas en sus ingresos de exportación.

El apartado 1 del artículo 113 enumera algunas materias incluidas dentro de la política comercial común. La relación, empero, no es exhaustiva, sino indicativa, pues antepone a la mención de dichas materias la expresión "particularmente en lo que se refiere a". Por otra parte, la jurisprudencia del TJCE ha interpretado extensivamente el precepto comentado, alineando el alcance de sus vertientes interna y externa⁸⁵, proclamando la exclusividad comunitaria en el ejercicio de la política comercial común⁸⁶ y reconociéndole un contenido evolutivo⁸⁷.

⁸⁵. "Une politique commerciale est en effet éditée par le concours et l'interaction de mesures internes et externes, sans qu'il y ait priorité pour les unes ou les autres: tantôt, en effet, les accords constituent l'exécution d'une politique préalablement fixée; tantôt la politique est définie par les accords mêmes". Dictamen de 11.11.75. 1/75. Rec. 1975. pág. 1363.

⁸⁶. Ibidem, págs. 1363-1365. En una sentencia de diciembre de 1976, el TJCE señaló que "la compétence en matière de politique commerciale ayant été transférée dans son ensemble à la Communauté par l'effet de l'article 113, paragraphe 1, des mesures de politique commerciale de caractère national ne sont, en effet, admissibles, à partir de la fin de la période de transition, qu'en vertu d'une habilitation spécifique de la part de la Communauté". Sentencia de 15.12.76. Donckerwolcke/Procureur de la République. Asunto n 41-76. Considerando n 32. Rec. 1976. pág. 1937. Sin embargo, aún en la actualidad, la política comercial común conoce numerosas excepciones prácticas. Vid. al respecto EVERLING, U.: *The Law of external economic relations of the European Community*. En PETERSMAN, y otros (ed.): The European Community and GATT. Deventer, 1986. págs. 85-106.

⁸⁷. En la reciente sentencia sobre el Sistema de Preferencias Generalizadas (cfr. nota 84), el TJCE ha declarado que el artículo 110 TCEE, al enumerar entre los objetivos de la política comercial la contribución al "desarrollo armonioso del comercio mundial", ha puesto de manifiesto que esta política debe adaptarse "a los

En el aspecto que particularmente nos interesa, el órgano judicial de la Comunidad Europea ha puesto de manifiesto que un acto derivado del artículo 113 puede encerrar, junto a la connotación comercial, un propósito de asistencia al desarrollo⁸⁸. Ahora bien, el TJCE jamás ha justificado la fundamentación de un acto normativo en el artículo 113, sin que dicho acto entrañase una vocación inmediata y prioritaria de influencia en el régimen de los intercambios comerciales. En su dictamen 1/78, la Corte afirmó:

"il est vrai que les accords sur les produits de base peuvent comporter l'octroi d'avantages caractéristiques de l'aide au développement; mais il faut reconnaître aussi que ces accords répondent, plus fondamentalement, pour ces pays (en desarrollo), à la préoccupation de parvenir à une amélioration des "termes d'échange" et de valoriser ainsi leurs recettes d'exportation"⁸⁹.

eventuales cambios de las concepciones en la sociedad internacional" (Considerando n 19) y "que no puede llevarse a cabo de manera eficaz una política comercial común si la Comunidad no dispone también de medios de acción que vayan más allá de los instrumentos destinados a influir únicamente en los aspectos tradicionales del comercio exterior" (Considerando n 20). Con base en la aplicación práctica de esta filosofía, Pierre-Caps ha podido decir que la política comercial común de la CEE está teñida de pragmatismo. PIERRE-CAPS, S.: Aspects juridiques des relations commerciales de la Communauté économique européenne avec les Etats d'Amérique Latine. RTDE. 1987-3. pág. 422. De todas formas, como ha constatado Flaesch-Mougin, el artículo 113 es cada vez menos empleado como fundamento jurídico exclusivo en el dominio comercial. FLAESCH-MOUGIN, C.: Les accords externes de la C.E.E.. (1er janvier 1984 - 30 juin 1986). RTDE. 1987-1. pág. 56.

⁸⁸. Dictamen de 4.10.79. 1/78. "Acuerdo internacional sobre el caucho natural". Considerando nos. 41-46. Rec. 1979. págs. 2911-2914. Sobre este importante pronunciamiento, también con posterioridad referido, vid. BRUCKNER, P.: Quelques observations au sujet de l'avis 1/78 ("Caoutchouc") de la Cour de Justice. RMC. Janvier-1980. n 233.. págs. 4-7. También en la ya comentada sentencia de 26.3.87 (cfr. nota 84) el Tribunal ha reconocido que "la conexión con los problemas relativos al desarrollo no hace que un acto se sustraiga al ámbito de la política comercial común tal y como se define en el Tratado". Considerando n 20.

⁸⁹. Dictamen de 4.10.79, citado en nota 88, considerando n 42.

La regulación del tráfico comercial debe ser el componente primordial de todo acto normativo basado en el artículo 113. De ahí que me parezca clarificador el criterio expuesto por Ehlermann para delimitar la cobertura de este precepto. En opinión de este ilustre jurista, el artículo 113 "*covers all measures which regulate openly and specifically trade with third countries, whatever their purpose and motivation might be, unless the treaty contains a derogation*"; y también aquellas medidas que no regulan directa ni específicamente el comercio, pero que inciden en él y además cuentan como propósito predominante con la regulación de los flujos comerciales internacionales⁹⁰. De esta suerte, se ha pretendido combinar el criterio instrumental, defendido por la Comisión, atento a la naturaleza del acto, con el criterio finalista, esgrimido por el Consejo, confiado en la faceta teleológica⁹¹.

Como es natural, esta definición no despeja todas las incertidumbres, pero se aparta por igual, tanto de una concepción restrictiva, que recluya a la política comercial en los instrumentos clásicos del comercio transnacional que no impliquen segundas finalidades, como de la tesis que identifica el radio jurídico del artículo 113 con el conjunto de las

⁹⁰. EHLERMANN, C.D.: The scope of article 113 of the EEC Treaty. En Études de Droit des Communautés Européennes. Mélanges Teitgen, op. cit., págs. 152-157. Esta conceptualización de la política comercial de la CEE ha sido compartida por otro eminente jurista, J.H.J. BOURGEOIS, en The common commercial policy scope and nature of the powers. En VOLKER, E.L.M. (ed.): Protectionism and the European Community. Deventer, 1983, págs. 5-6.

⁹¹. Estas posturas han sido mantenidas por ambas instituciones en el asunto n 45-86 (Cfr. nota 84). Vid. Informe para la vista del Juez Rodríguez Iglesias (pendiente de publicación).

relaciones económicas exteriores de la Comunidad Europea⁹². Este parecer maximalista no encuentra explicación en el articulado del TCEE, y particularmente en el artículo 6, que obliga a los Estados miembros únicamente a una coordinación de sus respectivas políticas económicas "en la medida necesaria para alcanzar los objetivos del presente Tratado". No se debe ir más allá del principio del paralelismo de competencias internas y externas de la Comunidad, sentado por el TJCE durante la década de los setenta⁹³, y defender que el artículo 113 modifica el artículo 6, transformando la mera coordinación, en el marco de los propósitos de la TCEE, en una comunitarización de las políticas económicas estatales cuando éstas contemplen las relaciones con países no miembros de la CEE⁹⁴.

⁹². Esta asimilación se enraza en las palabras contenidas en un texto doctrinal de la importancia de *Les relations extérieures des Communautés Européennes*, *loc. cit.*, de P. PESCATORE. En su pág. 85 se lee: "on peut définir la politique commerciale comme étant l'ensemble des mesures destinées à régler les relations économiques avec l'extérieur". Estas palabras las recogió su autor del primer informe general de la Comisión, n.º 145. Otro ilustre jurista, J.V. LOUIS, ha indicado que el conjunto de las relaciones económicas internacionales está llamado a formar parte de la política comercial común. Vid. *La competencia de la Comunidad en materia de política comercial*. (A propósito del dictamen emitido por el Tribunal de Justicia el 11 de noviembre de 1975). *RIE*. 1977-1, pág. 13. En ambas definiciones existe más la formulación de un deseo que la constatación de una realidad. Pescatore, en las líneas siguientes a la conceptualización reseñada de política comercial común, relativiza su afirmación en base a los argumentos que ofrece el propio articulado del TCEE. Louis, por su parte, reconoce que entre el objetivo indicado y la práctica de la Comunidad y de sus Estados miembros media una gran distancia. En ambas opiniones confluye, sobre todo, la certeza, corroborada por la práctica comunitaria, de que la noción de política comercial del artículo 113 no debe ser interpretada restrictivamente.

Un rechazo explícito de la identificación entre la política comercial común y las relaciones económicas exteriores, se encuentra en STEENBERGEN, J.: *The common commercial policy*. *CMLR*. 1980-2. págs. 229-249.

⁹³. GROUX, J.: *Le parallélisme des compétences internes et externes de la Communauté économique européenne*. A propos de l'avis 1/76 de la Cour de justice du 26 avril 1977. *CDE*. 1978-1. págs. 3-32.

⁹⁴. Esta tesis tampoco puede descansar en el artículo 116 TCEE, que obliga a los Estados miembros, desde el final del período transitorio, a proceder, "en el marco de las organizaciones internacionales de carácter económico, únicamente mediante una acción común". Ahora bien, esta disposición matiza con anterioridad que

Lógicamente, no puede desconocerse la estrecha imbricación existente entre el tráfico comercial internacional y cualquier otro aspecto de las relaciones económicas, pero la noción de política comercial común que delinea Ehlermann encuentra asidero en la jurisprudencia del TJCE y es congruente con los propósitos normativos de la integración europea y con las circunstancias actuales de la misma. Aquellas medidas que desborden la regulación inmediata del comercio exterior de la Comunidad Europea y además no encierren esta intención prioritaria no pueden encontrar soporte jurídico en el artículo 113. Sólo podrían fundamentarse en la *sweeping clause* del artículo 235⁹⁵.

De acuerdo con lo expuesto, para ubicar en el articulado del TCEE el mecanismo Compex, habremos previamente de determinar de qué manera conecta un sistema de estabilización de ingresos de exportación en favor de terceros países con las transacciones internacionales efectuadas por la CEE. Esta exploración nos conducirá a profundizar nuestro conocimiento del Stabex, modelo del mecanismo instaurado en beneficio de los PMA.

El Memorandum de la Comisión de abril de 1973, que proponía y diseñaba el Stabex en el marco del convenio que constituiría el primer acuerdo ACP-CEE, presentaba este mecanismo como respuesta, *inter alia*, al creciente deterioro comercial padecido

dicha acción opera sólo "en relación con todas las cuestiones que revistan interés para el mercado común". Es decir, esta disposición no amplía propiamente el ámbito competencial de la CEE.

⁹⁵. Expresión de Jean-Victor Louis en L'ordre juridique communautaire, *op. cit.*, pág. 37.

por los países asociables⁹⁶. Actualmente, es cierto que el Stabex es, en cierto modo, exponente de un trato deferente que la Comunidad Europea desea dispensar a los países ACP ante una progresiva uniformidad de las concesiones comerciales que los Estados subdesarrollados reciben de la CEE⁹⁷. El escaso margen preferencial que ostentan los países ACP en relación a los productos cubiertos por el Stabex, apenas si puede ser disfrutado por éstos, dada su precaria estructura comercial. Así las cosas, el mecanismo de estabilización de los convenios de Lomé se desvirtúa en su primitiva misión y corrige cada vez menos fluctuaciones coyunturales de ingresos de exportación, y cada vez más la pérdida gradual de competitividad en los mercados internacionales de los países ACP en relación a otras áreas atrasadas más dinámicas y mejor alineadas comercialmente.

Los países menos avanzados, no miembros del tercer convenio de Lomé, sufren con agudeza asimismo del mal de disponer de una economía simple, vulnerable, sin recursos para introducir sus escasos productos en los circuitos comerciales. El Complex se

⁹⁶. Memorandum de la Comisión al Consejo, cit. Vid. pág. 11 de su reproducción en francés en Bull. CE. Suppl. 1/73. En el debate habido en el Parlamento Europeo en torno a las negociaciones ACP-CEE, la relatora, Flaesch, aceptó una enmienda, según la cual desaparecía del proyecto de resolución toda vinculación entre la implantación del Stabex y el recorte de las preferencias comerciales de los países asociados. El comisario Cheysson, sustituto de Deniau al frente de las relaciones con los países en desarrollo, tampoco mostró su conformidad con la conexión directa y plena de los dos temas. Vid. Débats du PE. Annexe 184. Sesión de 10.12.74, especialmente pág. 109.

⁹⁷. Esta uniformidad en el régimen de las importaciones de productos de base en los países industrializados parece confirmarse en la "Declaración de Punta del Este", en la que se enuncian los principios programáticos de la Ronda Uruguay. En dicha declaración se ha afirmado que las negociaciones tenderán a la liberalización más completa del comercio de productos tropicales mediante el desmantelamiento de los obstáculos arancelarios y de otro tipo que todavía se le opongan.

dirige a paliar también un problema concerniente a los intercambios internacionales, que se materializa cuando las exportaciones se deprecian en su cotización o en su volumen. La incidencia de las transacciones comerciales sobre los mecanismos de estabilización es, pues, incontestable. ¿Se puede acaso desconocer, por ejemplo, que las ventajas comerciales, arancelarias y de otro tipo, que la CEE establece en favor de un país no beneficiario del Stabex ni del Compex, referidas a un producto cubierto por estos sistemas, contribuirán a estimular su producción, a incrementar la oferta mundial en el sector, a abaratar el precio y a propiciar la intervención de la financiación compensatoria en beneficio de los Estados ACP y del resto de PMA especializados en el sector de que se trate?

Ahora bien, para determinar el apropiado fundamento de un sistema de estabilización de ingresos de exportación en el articulado del TCEE, hemos de contestar a la pregunta inversa: ¿de qué manera el Stabex, o el Compex, interfieren en las corrientes comerciales internacionales?. Tradicionalmente, se ha puesto de relieve la asepsia mantenida por la financiación compensatoria en relación al comercio. Se argumenta, en tal sentido, que dicha financiación opera *a posteriori*, una vez quedan registrados el volumen de la producción exportada y el precio percibido por la misma, respecto al país y producto de que se trate. La Comisión de las Comunidades Europeas ha recalcado esta idea, pretendiendo resguardar al Stabex-entiéndase a estos efectos también el Compex- de las críticas

vertidas contra este sistema por liberales extremos que lo acusan de falsear solapadamente el libre juego del mercado⁹⁸.

Sin embargo, no puede fundadamente razonarse que los mecanismos de financiación compensatoria se limiten a corregir los efectos perniciosos de una mala venta de un producto en un ejercicio concreto y que no repercutan para nada en la evolución posterior del comercio de dicho producto. La incidencia más clara de los sistemas de estabilización sobre los intercambios internacionales se manifiesta cuando la transferencia compensatoria se destina a mantener o a expandir la producción en el sector que se ha visto afectado por la pérdida de ingresos⁹⁹. Este destino, como sabemos, es el indicado prioritariamente en el Stabex, de manera que sólo en circunstancias particulares justificadas, el montante girado podrá asignarse a sectores distintos del perjudicado¹⁰⁰. En el caso del Compex, este fenómeno se robustece, ya que la CEE ha dispuesto en su normativa reguladora un control reforzado, al objeto de evitar desvíos de los fondos girados hacia finalidades

⁹⁸. Rapport de synthèse sur le fonctionnement du Stabex dans la première Convention de Lomé. SEC (81) 1104. 13.7.81.

⁹⁹. Vid. en este sentido FABER, G.: The economics of Stabex, loc. cit., pág. 56.

¹⁰⁰. Numerosas preguntas fueron planteadas a propósito del Stabex durante el examen en el GATT de la compatibilidad de Lomé I con el texto del Acuerdo General. Vid. el texto íntegro de las preguntas y respuestas en LUCRON, C.: La Convention de Lomé, exemple de coopération réussie. SD. 1977, nos. 1-2. págs. 119-131. El examen en el GATT de Lomé II concitó menor atención en el Stabex. En nombre de las partes contratantes del convenio de Lomé, el embajador de Senegal Sy respondió a las cuestiones planteadas, pero puso de relieve que dudaba que este tema incumbiera al GATT.

no convenidas.

A pesar de esta constatación, estimo que un sistema de estabilización de ingresos de estabilización del tipo Compex no encaja dentro de la política comercial común de la CEE reglamentada en el artículo 113 de su tratado constitutivo, ya que su incidencia en el comercio exterior de la Comunidad no es directa y no constituye el propósito principal de un instrumento de esta naturaleza. No debemos ignorar, insisto, la interrelación de todas las vertientes de las relaciones económicas internacionales, ni tampoco la utilización anómala que se ha hecho en ocasiones del artículo 113¹⁰¹, pero, desde mi punto de vista, la vía empleada del artículo 235 era efectivamente la correcta jurídicamente para fundamentar el mecanismo Compex.

C) Negociación, constitución y perspectivas de extensión

El Consejo de la Comunidad Europea celebró un primer debate sobre el sistema de estabilización propuesto por la Comisión en su reunión de 11 de noviembre de 1986, previamente a la evacuación del dictamen correspondiente del Parlamento Europeo.

¹⁰¹. Baste como ejemplo la fundamentación en el artículo 113 del acuerdo entre la CEE y el Programa alimentario mundial (PAM), relativo a un convenio de ayuda alimenticia. JOCE. n 243 de 5.9.74, pág. 6, cit. en FLAESCH-MOUGIN, C.: Les accords externes de la CEE. Essai d'une typologie. Bruxelles, 1980. pág. 54, nota 76.

En el transcurso de esta sesión, España adelantó su oposición al proyecto presentado. Su delegación no rebatía la idea de fondo del sistema, sino el criterio escogido para la selección de países beneficiarios: la lista de PMA elaborada por la ONU. En esta lista figuran los siguientes países no signatarios de Lomé III: Afganistán, Bangladesh, Bhután, Haití, Laos, Maldivas, Nepal, República Árabe del Yemen y República Democrática del Yemen, más la República Socialista de la Unión Birmania, añadida mediante la resolución 42/428 de la Asamblea General, con fecha 11 de diciembre de 1987. Es decir, no se incluye ningún país hispanófono de América Latina, razón del descontento español. La Comisión argumentaba la conveniencia de servirse de la lista de NU por "razones de presentación y de coherencia"; esto es, por celeridad y por correspondencia con el foro en donde se había formulado el ofrecimiento de implantar un sistema de esta naturaleza en favor de los países más atrasados. La representación española, por su parte, hacía valer la omisión de toda referencia a la lista de PMA durante la reunión en Ginebra de septiembre de 1985, que examinó en sus primeros cinco años de existencia el NPSA, y abogaba, no tanto por la utilización de otros elencos de PMA ya configurados¹⁰², cuanto por el establecimiento de un catálogo propio de la Comunidad Europea.

Las verdaderas intenciones españolas apuntaban pues a la

¹⁰². Sin embargo, la delegación española sí recordó, para reforzar su postura, que el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) ha elaborado una relación de treinta y ocho países de baja renta en la cual sí figuran países americanos de lengua castellana.

inclusión entre los países beneficiarios del Compex de algunos latinoamericanos hispanófonos, en concreto Bolivia, Honduras y El Salvador. La consideración del primero de estos Estados, gran productor de estaño, hubiese exigido en la práctica la añadidura de este mineral a la relación de productos cuyas fluctuaciones de valor o de volumen son cubiertas por el Compex. De esta suerte, el sistema perdería su vocación estrictamente agrícola. La posición sostenida por la delegación española fue tachada en algunos medios de chantaje irrazonado, tendente a trastocar la colocación de las piezas del engranaje comunitario para el desarrollo y a desnaturalizar el mecanismo de financiación compensatoria. Ciertamente, la tesis española hubiese obligado, en buena lógica, a elevar considerablemente el producto nacional bruto por habitante mínimo requerido para que un país percibiese fondos del Compex, multiplicando varias veces la masa financiera prevista para el sistema. Las cifras revelan, en efecto, la distancia económica que separan los 80\$ de producto nacional bruto per capita de Haití y los más de 200 de cualquier otro país de América Latina.

El criterio geográfico defendido por España para el Compex se vio respaldado por el dictamen emitido en diciembre de 1986 por el Parlamento Europeo¹⁰³. Durante la inmediata sesión del

¹⁰³. Este Parlamento presentó un texto alternativo al artículo 1 de la propuesta de reglamento de la Comisión, en el que se mencionaba a los países menos avanzados, sin aludir para nada a la lista de NU. En la resolución sobre este asunto aprobada el 12.12.86, el Parlamento Europeo "constata que la lista de los PMA establecida por las Naciones Unidas no refleja la situación actual de los PMA e implica unas contradicciones; desea que la Comunidad, en su política de cooperación al desarrollo, pueda tener en cuenta la situación real de los PMA y, si procede, pueda considerar a tiempo sus propios criterios de elegibilidad del STABEX para los PMA". DOCE, n C 7 de 12.1.87. pág. 319. p. 8.

Consejo, Lorenzo Natali, vicepresidente de la Comisión, hizo un llamamiento al realismo a fin de hacer prosperar la primera acción efectiva de la Comunidad Europea orientada a extender el sistema de estabilización fuera del marco de Lomé. Su promesa de proponer medidas concretas con vistas a UNCTAD VII en favor de la globalidad de países subdesarrollados no consiguió que España retirase su reserva a la aprobación del mecanismo.

El acuerdo unánime del Consejo sólo se alcanzó en la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de 27 de enero de 1987. Los reglamentos reguladores del Compex han convalidado el marco geográfico del sistema propuesto por la Comisión. España accedió a desbloquear el acuerdo a cambio de una declaración adjunta del Consejo, rechazada inicialmente por el Reino Unido, en la que se encomendaba a la Comisión la elaboración en breve plazo de sugerencias dirigidas a aliviar la situación de algunos países centroamericanos especialmente vulnerables ante el desplome de sus ingresos procedentes de la exportación de materias primas.

A fin de que, con arreglo a las previsiones, el primer año de cobertura del Compex fuese 1986, hubo de procederse aceleradamente a la coordinación necesaria de las respectivas

En una resolución posterior, de 23 de enero de 1987, sobre las relaciones económicas entre América Latina y la Comunidad, el Parlamento Europeo manifestó expresamente su "preocupación" por la exclusión del Compex de países latinoamericanos y opina nuevamente que el criterio de la Comisión debería modificarse. DOCE. n C 46 de 23.2.87. págs. 102-107. p. 9.

Las razones que desde antiguo habían llevado a América Latina a refutar la lista de PMA de la ONU estribaban en su falta de consideración del criterio subdesarrollo entendido en su contexto regional para valorar únicamente términos mundiales absolutos.

estructuras administrativas, muy precarias en el caso de los PMA¹⁰⁴. Los plazos fijados pudieron cumplirse y en julio de 1987 se firmaron, solemnemente, los primeros convenios de transferencia a título del nuevo sistema en favor de Bangladesh, Nepal y República Árabe del Yemen¹⁰⁵. Durante la negociación del Compex y una vez acordada su creación, tanto la Comunidad Europea como los Estados en desarrollo han incitado a otras áreas industrializadas para articular instrumentos encaminados al mismo propósito del Compex: la financiación compensatoria en favor de los PMA en caso de pérdida sustancial en sus ingresos de exportación. De este modo, los países más atrasados contarían con un seguro más amplio ante tal riesgo.

La decimocuarta sesión especial de financiación compensatoria celebrada en el seno del Consejo de Comercio y Desarrollo, órgano permanente de la UNCTAD, en junio de 1985, sirvió para discernir la postura mantenida por los países desarrollados sobre la eventualidad de instaurar un sistema de este género. Así, en tanto Estados Unidos, Canadá y los Estados socialistas manifestaron su rotundo rechazo a la idea, y Japón, Nueva Zelanda y Australia prometieron un pronunciamiento ulterior, más probablemente favorable en el caso japonés, los

¹⁰⁴. Funcionarios de la Comisión de las Comunidades Europeas se desplazaron a los países potenciales receptores de las transferencias efectuadas por el Compex, a fin de mejorar la comunicación bilateral, sobre todo en relación a la cooperación estadística. A pesar de este esfuerzo, se puede razonablemente pronosticar múltiples incertidumbres al respecto, como ya ocurre en la aplicación del Stabex.

¹⁰⁵. Vid. Bol. CE. 7/8-1987. p. 2.2.54.

Estados miembros de la EFTA (Asociación Europea de Libre Cambio)¹⁰⁶ expusieron su voluntad favorable a otorgar a los PMA ventajas semejantes al Compex en relación a sus importaciones procedentes de dichos países.

Con posterioridad, la Comisión de las Comunidades Europeas ha celebrado contactos informales con los países de la EFTA, al objeto de explorar las formas que revestiría la cooperación administrativa necesaria para el funcionamiento coordinado de sistemas de estabilización paralelos¹⁰⁷.

De momento, sólo Suiza ha dado un paso concreto con miras a la instauración de un dispositivo de financiación compensatoria en favor del conjunto de países catalogados como menos avanzados por la ONU, los signatarios de Lomé III inclusive por tanto. Este paso ha consistido en la aprobación por su Consejo Nacional de una dotación de 40 millones de francos suizos a tal efecto. Los medios y la experiencia en mecanismos de esta naturaleza de la Comisión de las Comunidades Europeas, así como su empeño en lograr la participación de otras áreas industrializadas, han conducido a un compromiso entre la CEE y

¹⁰⁶. Austria, Islandia, Noruega, Suecia y Suiza. Finlandia se encuentra ligada a esta organización a través de un acuerdo de asociación que data de 1961. Es previsible que este último país también se sume al proyecto.

¹⁰⁷. La cooperación entre la CEE y la EFTA en este terreno se enmarca en el espíritu de la reunión ministerial conjunta mantenida el 9 de abril de 1984 en Luxemburgo, dirigida a profundizar y a extender los ámbitos de colaboración entre las dos organizaciones. En su declaración final puede leerse que las partes "acuerdan reforzar sus consultas sobre las cuestiones de desarrollo, especialmente en el contexto del diálogo Norte-Sur, con el objetivo de una cooperación más estrecha con los países en desarrollo". Bol. CE. 4-1984, pág. 11.

Suiza a fin de que aquélla asista técnicamente a ésta en el funcionamiento del mecanismo que implanten las autoridades helvéticas. Estas se reservan, en cambio, la celebración de consultas con el país afectado y la decisión final sobre la transferencia compensatoria.

D) Relación del Compex con el Stabex

El mecanismo Compex ha tomado del Stabex la inspiración de la idea y los principios rectores de funcionamiento. La afinidad entre los dos sistemas llega hasta el punto de que los reglamentos reguladores del Compex reproducen literalmente disposiciones contenidas en Lomé III, en ocasiones inútilmente, como es el caso de la transcripción en dichos reglamentos de la lista completa de productos básicos cubiertos por el Stabex, con la adición del yute, cuando naturalmente buena parte de estos productos no son comercializados en absoluto por los países beneficiarios del Compex. Como resulta lógico, la administración de los dos sistemas de estabilización ha sido confiada al mismo servicio de la Comisión de las Comunidades Europeas.

Ahora bien, al objeto de evitar el error al que conduce una información apresurada del Compex, que lo califica de extensión del Stabex al resto de países más atrasados, conviene subrayar que el Compex es un mecanismo independiente y diferenciado del

Stabex. Lo es desde luego en su propia concepción, alumbrada y reglamentada autónomamente por la CEE, eludiendo toda contractualización, bien con otras áreas industrializadas que se sumasen a la iniciativa, bien con los países receptores de la ayuda compensatoria, a imagen pues de lo que ocurre con el Sistema de Preferencias Generalizadas¹⁰⁸. Únicamente se ha procedido, según ya señalé, a contactos con los países beneficiarios del sistema con la intención de estipular las modalidades prácticas de funcionamiento.

Evidentemente, esta aportación unilateral de la Comunidad Europea al problema de la exportación de materias primas en los países más deprimidos ha tenido su reflejo en la regulación del sistema que, en efecto, recoge básicamente la fórmula empleada en el Stabex, pero inserta significativas alteraciones que devalúan notablemente el alcance del seguro ofrecido por el Compex en relación a su modelo:

Así, la CEE ha decidido excluir del ámbito del Compex a Afganistán, a pesar de que este Estado figura en la lista de PMA elaborada por la ONU. De esta forma se ha querido manifestar la repulsa, instrumentada también a través de la cooperación política europea, hacia la presencia militar de la Unión

¹⁰⁸. En marzo de 1968, UNCTAD II aprobaba por unanimidad la resolución 21 (II), en que se exhortaba a la "admisión preferencial o en franquicia de las exportaciones de artículos manufacturados y de artículos semiacabados de los países en vías de desarrollo en los países desarrollados". En virtud de esta disposición, los países industrializados han instituido unilateral y escalonadamente sistemas autónomos, diferenciados unos de otros, conducentes al acceso privilegiado a sus territorios de los productos transformados de regiones subdesarrolladas. La CEE, con fecha de 1 de julio de 1971, fue la primera en instaurar este sistema de preferencias generalizadas que el Grupo de los 77, aglutinante de los países atrasados en los órganos de UNCTAD, ha pretendido infructuosamente orientar hacia una contractualización multilateral.

Soviética en aquel país con anterioridad al acuerdo alcanzado, en curso de ejecución en la actualidad, en 'el verano de 1988 para la retirada de las tropas extranjeras de Afganistán. Lo que sucede es que la exclusión se ha efectuado de forma indefinida, ya que el reglamento de desarrollo del Compex no ha contemplado su eventual inclusión en el supuesto de modificación de las condiciones políticas de Afganistán. La inclusión de este país asiático precisaría, en consecuencia, de la adopción de un reglamento adicional que enmendase al actual, como ha sucedido en el supuesto de Birmania¹⁰⁹.

La decisión de omitir a Afganistán de la lista de beneficiarios potenciales del Compex se gestó por entero en el seno del Consejo de la Comunidad Europea. En efecto, en tanto el Parlamento Europeo se pronunciaba implícitamente por su inclusión¹¹⁰, la Comisión mantuvo una actitud ambigua hacia una medida de naturaleza estrictamente política. En los documentos que esta institución dirigió al Consejo sobre el sistema de estabilización proyectado no formuló ninguna opción al respecto. Así, en la comunicación de 30 de julio de 1985, en la que invitaba al Consejo a anunciar el propósito de poner en práctica un sistema del tipo Stabex, señalaba a pie de página, con poco

¹⁰⁹. Vid. COM (88) 145 final. 24.3.88.

¹¹⁰. En el punto 10 de su resolución de 12 de diciembre de 1986 sobre el Compex, esta asamblea parlamentaria señala que los nueve PMA no signatarios de Lomé III deberían ser automáticamente elegidos para este sistema, una vez hubieren franqueado el umbral de dependencia previsto. DOCE n. C 7 de 12.1.87. pág. 319.

acertada redacción: "Une attention particulière devra être consacrée à la formulation de cette déclaration particulière, afin de tenir compte du problème politique spécifique posé par l'Afganistan"¹¹¹. Sin embargo, en octubre de 1985, un miembro de la Comisión rechazaba la pretensión esgrimida por dos parlamentarios europeos en sendas preguntas escritas, encaminada a la exceptuación de Afganistán dentro del ámbito geográfico del Compex¹¹².

Respecto a los productos de base cubiertos, lo más significativo es la supresión en el Compex de una cláusula que contemple un procedimiento destinado a ampliar la lista de productos cuyas fluctuaciones de ingresos de exportación son tomadas en consideración. En las propuestas de reglamentos reguladores del Compex, la Comisión no excluyó, empero, que se introduzcan y se examinen solicitudes en tal sentido, pero aclara que no se ha insertado una disposición específica porque "risquerait d'orienter les bénéficiaires vers une direction n'offrant pas de perspectives concrètes de réalisation"¹¹³. Se trataba, pues, de esquivar todo compromiso de orden político o jurídico que obligara a responder afirmativamente a las

¹¹¹. COM (85) 443 final. pág. 7. Nota (2).

¹¹². Pregunta del parlamentario Habsburg (H-421/85). Débats du Parlement Européen. Annexe n 2-330 de 8.10.85. págs. 89-90; y Pregunta del parlamentario Mallet (H-514/85). Débats du Parlement Européen. Annexe n 2-331 de 23.10.85. pág. 184.

¹¹³. COM (86) 317 final de 10.6.86. p. 10.

peticiones de los PMA de añadir un nuevo producto dentro del ámbito material del sistema. No se descartan tales peticiones, pero sin duda de este modo se restringirá su número en relación al Stabex y se evitarán, en consecuencia, gran parte de las diferencias que en este punto se provocan entre la CEE y los países ACP.

Con las mismas reservas apuntadas respecto a la inclusión de nuevos artículos, la CEE ha decidido tomar en consideración sólo, para evaluar las pérdidas compensables, las corrientes de exportación de los ocho PMA hacia el territorio comunitario. Además del propósito de eludir también en este tema controversias sobre la eventual cobertura de otros destinos en las ventas al exterior de dichos países, la CEE ha pretendido de este modo incentivar la aplicación por otros naciones industrializadas de sistemas similares de estabilización, a fin de que cubran los riesgos inherentes a las exportaciones del total de países más atrasados hacia sus respectivos mercados.

La dotación con que cuenta el sistema asciende a 50 millones de Ecuys, aplicables a las transferencias efectuadas durante el quinquenio 1987-1991. Esta suma financiera procede del presupuesto de la Comunidad Europea y los créditos necesarios para cada anualidad se determinarán en el marco del procedimiento presupuestario. A diferencia también del Stabex, los fondos disponibles por el Compex se encuentran expresamente tasados. A tal efecto, el artículo 1 del reglamento de desarrollo de este mecanismo señala inequívocamente la reducción

operable en cada transferencia compensatoria en caso de que el montante destinado a cada ejercicio anual resultare insuficiente¹¹⁴.

De forma análoga a lo establecido en el Stabex, se prevé con amplitud la evacuación de consultas entre la Comisión y el país solicitante a lo largo de la instrucción¹¹⁵. Pero si existe también en este apartado una diferencia significativa entre los dos sistemas de estabilización, igualmente en perjuicio de los PMA no miembros del convenio de Lomé: se trata de la omisión de cualquier procedimiento de arreglo de controversias. Ciertamente, estos países podrán rebatir durante la tramitación las observaciones que formule la Comisión, pero no podrán extrapolar la diferencia del marco de las consultas bilaterales y habrán de conformarse ineluctablemente con el procedimiento seguido y la decisión tomada por la Comisión. Al no existir una institucionalización para la aplicación del Compex, el país afectado tampoco dispone de un foro en donde expresar su

¹¹⁴. El tenor completo de este precepto establece: "Si, durante un ejercicio presupuestario, el importe de los créditos a que se refiere el apartado 1 del artículo 5 del Reglamento marco fuere inferior al importe total de las solicitudes de transferencia justificadas que deba cubrirse con arreglo a dicho ejercicio, el importe de cada una de las solicitudes de transferencia justificadas se reducirá en un porcentaje igual al que representa la diferencia entre el importe total de las solicitudes justificadas y el importe de los recursos disponibles del sistema, correspondientes a dicho ejercicio, en relación con el importe total de las solicitudes justificadas".

¹¹⁵. En el reglamento de desarrollo del Compex se reproduce la misma doble opción del artículo 165 de Lomé III en relación a las estadísticas que serán utilizadas en el funcionamiento del sistema. En cambio, mientras el apartado 3 de esta disposición específica, ya comprobaremos que sin materialización práctica, que la elección de las estadísticas corresponde al país ACP solicitante, el artículo 4 del Reglamento n 429/87 del Consejo guarda silencio sobre el procedimiento de elección de las estadísticas apropiadas, lo que permite que la Comisión opere en cada caso según estime conveniente.

descontento, politizando su discrepancia, ni cuenta con el respaldo que pudieran prestarle los demás países beneficiarios del sistema. En este sentido es deseable que los distintos PMA no signatarios del tercer convenio de Lomé concertaran unos principios comunes de actuación con la CEE en relación al Compex, en aras de reforzar su poder negociador durante esta primera aplicación quinquenal del mecanismo y, en particular, con vistas a su regulación posterior. La penuria de medios, las disparidades políticas y la distancia que separa en especial a uno de estos Estados (Haití) representan otros tantos inconvenientes para la viabilidad de la sugerencia. En todo caso, el bloque de países subdesarrollados debe ejercer en las instancias multilaterales una eficaz presión para mejorar la suerte en general de los PMA respecto al Compex y a otros dispositivos semejantes que pudieren crearse en el futuro.

El desarrollo de los sistemas de control constituye igualmente una de las principales novedades en relación al Stabex. Como tendremos ocasión de estudiar más adelante, el objetivo de la CEE de acentuar el compromiso contraído por los países ACP receptores de los fondos Stabex, respecto al destino conferido a las transferencias, se ha enfrentado con la resistencia de los asociados, que han estimado que esta medida implicaría una transgresión de su soberanía para disponer, de la manera que estimen conveniente, del dinero recibido en el marco de sus planes económicos. Las disposiciones de Lomé III representan un paso adelante en las aspiraciones de la

Comunidad, sin identificarse plenamente con ellas. Se comprende, por consiguiente, que la CEE haya articulado, dentro de este sistema otorgado unilateralmente, un procedimiento minucioso y fortalecido de control con anterioridad y con posterioridad al giro efectuado a título del Compex. De esta manera, se pretende asegurar la pertinencia de la ayuda concedida y la adecuación de su utilización al bienestar de las poblaciones afectadas.

El próximo epígrafe lo consagraré al conocimiento del debate internacional acerca de la financiación compensatoria ante pérdidas en los ingresos de exportación. Entonces se repasarán los numerosos llamamientos y proyectos vertidos sobre el tema, sin haber cristalizado en instrumentos operacionales. Es por tal razón que hay que saludar favorablemente que la Comunidad Europea haya desbloqueado el marasmo y efectuado una aportación adicional a la CFF y al Stabex tendente a mitigar el impacto nocivo del derrumbe en los ingresos de exportación de los países más atrasados¹¹⁶. Además, la CEE ha acompañado dicha iniciativa con la invitación a otras áreas industrializadas a extender la cobertura de los riesgos y con el ofrecimiento de su asistencia técnica a tal fin. La propuesta ha sido recogida por los países miembros de la EFTA (Suiza principalmente), los cuales han entablado contactos con la Comisión de las

¹¹⁶. Con más énfasis, Lebullenger señala que la Comunidad con el Compex "fait incontestablement figure de pionnier dans la relance d'un dialogue Nord-Sud" (pág. 147). En pág. 157 insiste en el papel de catalizador que puede desempeñar el Compex. LEBULLENGER, J.: La politique communautaire de coopération au développement. RTDE. 1988-1.