

Comunidades Europeas, encaminados a la constitución de un nuevo sistema de estabilización en favor de los PMA y a su apropiada coordinación con el Compex. No se puede desconocer ni minimizar el interés que reviste este tema.

Sin embargo, la vía escogida para desarrollar tan laudable propósito resulta censurable. En efecto, se ha descartado la contractualización e institucionalización para la puesta en práctica del Compex y, en su lugar, la CEE ha instaurado unilateralmente el sistema, tal como puede de la misma forma suprimirlo o no renovarlo al cabo del lustro de vigencia de sus reglamentos reguladores. Se ha conformado así, para los países no miembros de Lomé III catalogados por la ONU como menos avanzados, a excepción de Afganistán, un sistema de estabilización de segunda categoría en comparación con el modelo tomado del Stabex, de aplicación potencial para los sesenta y seis países ACP, a quienes la Comunidad Europea ha querido distinguir deferentemente también en esta materia. El Compex es, pues, un mecanismo autónomo de la CEE, devaluado en la forma y en el contenido, que irá a remolque del sistema de estabilización instituido en los futuros convenios ACP-CEE. Así las cosas, previamente la Comunidad negociará con sus países asociados las modalidades de funcionamiento futuro del Stabex. A continuación, *motu proprio*, concederá un sistema de compensación financiera de ganancias de exportación en favor del resto de países menos avanzados designados por Naciones Unidas, con la eventual inclusión de Afganistán. Esta renovación del actual

Compex se inspirará con seguridad en el funcionamiento del Stabex que haya sido convenido entre la CEE y los países ACP, pero, como ya sucede, la CEE lo aplicará discrecionalmente, suprimiendo o restringiendo algunas de las concesiones del Stabex, admitidas por imperativos de toda negociación y por el trato de privilegio que desea preservar para sus asociados. En consecuencia, Bangladesh, Bhután, Birmania, Haití (si este país no se incorpora al sistema de Lomé), Laos, Maldivas, Nepal, República Árabe del Yemen, República Democrática Popular del Yemen y tal vez Afganistán y algún otro país que la ONU nomine como "menos avanzado" confiarán la compensación financiera que la Comunidad les preste al poder negociador de los Estados ACP con la CEE y a la ulterior generosidad de ésta.

Por otra parte, los países desarrollados que se sumen al esfuerzo financiero efectuado por la CEE en la cobertura de los riesgos dimanantes de las exportaciones de los PMA, se servirán esencialmente de las soluciones proporcionadas por la CEE en el Compex. Pero estos países industrializados aplicarán este instrumento de ayuda financiera al conjunto de PMA, miembros y no miembros de los convenios ACP-CEE. En definitiva, un país ACP que figure en el catálogo de la ONU como menos avanzado dispondrá de un triple sistema de garantía para sus ingresos de exportación: la CFF del FMI, el Stabex de los convenios de asociación que sucedan a Lomé III y la asistencia que les deparen los Estados prósperos que creen un mecanismo del tipo Compex. El encabalgamiento se revesa aún más si añadimos el dato

de que algunos de los países ACP más atrasados según la ONU disfrutaran actualmente por el tercer convenio de Lomé de un sistema de estabilización que toma en consideración todas sus exportaciones y no solamente aquellas dirigidas a territorio de la Comunidad Europea.

Por todo lo dicho, el elogio que merece la CEE por la instauración del Compex y los deseos de su extensión, no empecen que, a causa de tales medidas, se contemple en adelante una trama confusa, superpuesta, asistemática de mecanismos de financiación compensatoria, tan lejos de un sistema preconizable que operase centralizado, contractualizado y con base multilateral, capaz de proporcionar un seguro efectivo y eficiente para los ingresos de exportación de los países que dependen sumamente del resultado de sus ventas al exterior de unos pocos productos primarios. Para alcanzar tal objetivo, habría de sacrificarse el Stabex, recluido hoy en los convenios ACP-CEE, dominador e inspirador actual de otros sistemas de financiación compensatoria de origen unilateral y de ámbito regional.

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 "nuevo orden económico internacional".

La Facilidad de Financiación Compensatoria instituida por el FMI en 1963 no satisfizo las aspiraciones de los países especializados en la producción de base, orientadas a disponer de soluciones eficaces ante el declive del precio y del volumen de sus producciones.

Las reivindicaciones en tal dirección de los países subdesarrollados se manifestaron de inmediato, principalmente en el seno de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), cuya primera sesión tuvo lugar en Ginebra en 1964¹¹⁷. En el acta final de la Conferencia, se definió la financiación compensatoria como "solución apropiada para resolver los graves problemas residuales planteados por las fluctuaciones a corto plazo de los precios de los productos primarios y de los ingresos procedentes de las exportaciones de dichos productos. Para los problemas residuales a largo plazo-

¹¹⁷. Esta institución, reunida normalmente cada cuatro años, ha constituido, en efecto, el principal foro de exposición para los países atrasados de los problemas atinentes al comercio de productos básicos. De la UNCTAD han emanado resoluciones enmarcadas en el llamado soft law, más generosas en filosofía y doctrina que en procedimientos, como apuntó Greenwald. GREENWALD, J.: UNCTAD and GATT as instruments for the development of the trade policy. Proceedings of the ASIL. 1967. pág. 156. Pese a lo cual, los países industrializados del Grupo B de la organización han abierto un período de reflexión sobre la UNCTAD, tendente a su reforma en coherencia con la realidad política internacional. Vid. al respecto, justificando plenamente los argumentos para la reforma, WEISS, T.G.: UNCTAD: What next?. JWTL. 1985-3. págs. 251-268.

se añadía- habrá que buscar soluciones financieras"¹¹⁸.

Dentro del espíritu insito en este párrafo, se aprobaron dos recomendaciones. La primera, adoptada sin disentimiento en demanda de una ampliación de la CFF del FMI, inspiró la reforma de este mecanismo en 1966, sin recoger desde luego las pretensiones más ambiciosas del Tercer mundo¹¹⁹.

La segunda recomendación aprobada por UNCTAD I en relación a este tema, consistía en una invitación al Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) para que preparase un estudio acerca de la posibilidad de instituir un mecanismo que hiciera frente a las variaciones perniciosas de ingresos de exportación, cuyo carácter o cuya duración impidiese una solución al problema mediante un sostén a corto plazo de las balanzas de pagos¹²⁰. Se trataba, pues, de paliar también los efectos de una caída abrupta de ingresos de exportación, pero desde una óptica distinta. El esquema propuesto proporcionaría una asistencia financiera, no ante un problema coyuntural, sino ante una situación prolongada de carencia de divisas provocada por un déficit de ganancias de exportación. La intervención del

¹¹⁸. Acta final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo de Ginebra. 1964. p. 64. Toda la documentación preparatoria y aprobada en el marco de esta Conferencia se encuentra en ERICE, J.: Comercio y Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas 1964. Madrid, 1965.

¹¹⁹. Recomendación A.IV.17.: Estudio de las medidas relacionadas con el sistema de crédito compensatorio del Fondo Monetario Internacional.

¹²⁰. Recomendación A.IV.18: Medidas financieras complementarias. La Conferencia aprobó esta recomendación por 106 votos contra ninguno y 10 abstenciones.

mecanismo, llamado de *Financiación suplementaria*, se produciría cuando las entradas por exportación cayesen por debajo de las previsiones convenidas entre la entidad prestamista y el país prestatario.

El estudio del mecanismo, llevado a cabo por el Banco Mundial en septiembre de 1965, pasó a ser debatido en los órganos de la UNCTAD, en espera de ser aprobado por su segunda sesión, convocada en Nueva Delhi para 1968¹²¹. Sin embargo, las modalidades del sistema nunca fueron objeto de acuerdo: la suma de dinero efectiva, el ámbito espacial, el control de las ayudas, las condiciones de devolución, la coordinación con la CFF y con los acuerdos internacionales de productos de base... En realidad, lo que traslucía era la ausencia generalizada de voluntad cierta y determinante para poner en práctica un sistema de tales características. Los países desarrollados se escudaban en las complicaciones técnicas que presentaba para eludir la aportación pecuniaria adicional necesaria. Tampoco los países potencialmente beneficiarios mostraron entusiasmo por la idea, temerosos de que el acuerdo previo entre la agencia administradora de la financiación suplementaria y el país solicitante entrañase una injerencia de aquélla en el cuadro de la política macroeconómica de éste. Así pues, del encuentro

¹²¹. Amplios extractos del informe elaborado por el BIRD sobre la financiación de los déficits de exportación de los países infradesarrollados, se reproducen en ILM. 1966-1. págs. 81-91. Sobre la idea y la evolución inicial de la Financiación Suplementaria, consúltense: DELL, S.: *The proposal for Supplementary Financing*. JWTL. 1967-4. págs. 481-488; y *La Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement. Deux ans d'activité*. CPE. 1967-2. págs. 153-226, especialmente en págs. 207-210.

ministerial del Grupo de los 77, previo a la celebración de UNCTAD II, sólo se desprendió un cauto apoyo al esquema de financiación suplementaria diseñado¹²².

Se comprende que la Conferencia de Nueva Delhi de 1968 decidiese prolongar sin más la discusión en la materia y que ésta se arrastrase penosamente en los años posteriores, alentada sin excesiva convicción desde diversos programas e instancias consagradas al desarrollo económico¹²³ y que desembocase sin novedades en el orden del día de UNCTAD III (Santiago de Chile, 1972), donde se aprobó una resolución en la que aún se invitaba al Banco Mundial a ultimar la adopción de detalles relativos al mecanismo de financiación suplementaria¹²⁴. El proyecto fue diluyéndose lenta e irreversiblemente, para dar paso a reivindicaciones más ambiciosas del Tercer mundo en relación al comercio internacional de materias primas, tal como pasamos a estudiar.

¹²². En la Carta de Argel, adoptada en tal ocasión, se advirtió que "in no case should the scheme involve internal policy commitments which prejudice the sovereignty of any member country as defined by that country". Vid. el texto en ILM 1968-1. pág. 191.

¹²³. Así, el Informe Pearson de 1969 recomendaba acelerar las deliberaciones encaminadas a establecer un nuevo programa de financiación complementaria. El desarrollo: empresa común. Informe de la Comisión de Desarrollo Internacional presidida por Lester R. Pearson. Madrid, 1969. pág. 91. Igualmente, en la resolución 2626 (XXV) relativa al segundo decenio para el desarrollo, adoptada por la Asamblea General de la ONU, se inserta una petición al BIRD para que siga tratando de elaborar un plan de financiación suplementaria (p. 51).

¹²⁴. Las últimas fases de esta inoperante negociación sobre un esquema de financiación suplementaria son reseñadas en GOSOVIC, B.: UNCTAD: conflict and compromise. London, 1972. págs. 127-133.

2.2. El Stabex y el proyecto de un "nuevo orden económico mundial".

Según apuntamos en las primeras páginas de este trabajo, el encarecimiento acaecido en la mayoría de las materias primas exportadas por países en desarrollo en el bienio 1973-1974, confirió a los Estados productores una insólita fuerza negociadora en los foros internacionales para presentar sus más ambiciosas aspiraciones en orden a la transformación de las relaciones económicas internacionales. En esta mutación de funciones desempeñadas en la escena mundial, el petróleo, relacionado con intereses políticos y económicos esenciales para Occidente, cobró el protagonismo absoluto. "La guerre du pétrole -escribió Mellah en 1974- a inauguré une ère nouvelle, celle de la prise de conscience de leur puissance par les pays en développement"¹²⁵. El poder acrecido en todos los órdenes por los países exportadores de este bien escaso sirvió de modelo y de esperanza al conjunto de países atrasados para trasladar el fenómeno al resto de las materias primas por ellos producidas, tal como se desprende de los textos aprobados en la Conferencia de Dakar de países en desarrollo sobre materias primas, celebrada en febrero de 1975. En su resolución sexta se lee:

"Considering that the results already achieved particularly by the OPEC member countries were a guideline for future action by other developing countries producers-exporters of raw materials; Considering also the need to ensure close

¹²⁵. MELLAH, F.: L'attitude de l'Europe face à la crise pétrolière. CPE. 1974-3. pág. 286.

cooperation between these associations in order to increase their bargaining power, on a fair and reciprocal basis, in the defence of just prices for raw materials and the purchasing power of the export income of developing countries"¹²⁶.

Este espíritu de combate del Tercer mundo por esas fechas se articuló en unas resoluciones demandantes y reguladoras de un "nuevo orden económico internacional" (NOEI), aprobadas en la Asamblea General de la ONU con escasa oposición de los países industrializados¹²⁷. Estos textos, programáticos que no vinculantes, exponían en el sector de los productos básicos, eje de las economías infradesarrolladas, una pluralidad de reclamaciones maximalistas cuya materialización hubiese alterado por completo las relaciones económicas internacionales en favor de los Estados más desasistidos¹²⁸.

¹²⁶. Es especialmente ilustrativo de la situación que describo examinar el texto completo (programa de acción y resoluciones) aprobado en dicha Conferencia. El mismo se reproduce en ILM. 1975-2. págs. 520-542.

¹²⁷. Resoluciones 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI) de 1 de mayo de 1974, sobre, respectivamente, una Declaración y un Programa de acción de un nuevo orden económico internacional. Análogas aspiraciones se contienen en la Resolución 3281 (XXIX) de 12.12.74 que contiene la Carta de derechos y deberes económicos de los Estados. Esta última resolución fue aprobada por 120 votos a favor, seis en contra (Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, Luxemburgo, Reino Unido y República Federal de Alemania) y 10 abstenciones. Las resoluciones sobre el establecimiento de un NOEI fueron consensuadas. Sin embargo, las reservas formuladas simultáneamente por algunos países occidentales eran indicadoras de la ausencia de voluntad por su parte para poner en práctica las medidas más ambiciosas preconizadas en estos documentos. Así, por ejemplo, el representante de USA se pronunció en los siguientes términos en tal ocasión: "Too often in the past this Organization (la ONU) has been the forum for unrealistic promises and unfulfilled commitments. The ideal has been substituted too often for the attainable, and the results have often been no more than increased frustration and disappointment". ILM. 1974-5. pág. 745.

¹²⁸. El avance del bloque tercermundista en la sociedad internacional provocó la inquietud en el área desarrollada ante una eventual verificación de las reclamaciones instrumentadas en las resoluciones antes citadas. De particular interés resultan en este sentido dos artículos publicados en aquellas fechas por BERGSTEN, C.F.: The threat from the Third World. FP. 1973-Summer. págs. 102-124; y The response to the Third World. FP. 1974-75-Winter. págs. 3-34.

En el conjunto de estas postulaciones rupturistas que requerían una intervención decidida en el libre juego de los mercados internacionales de materias primas, las medidas de financiación compensatoria tan sólo podían ser contempladas en tanto que solución subsidiaria y provisional. Como su nombre indica, compensan los efectos de un mal, no lo erradican. Intervienen *a posteriori* mediante transferencias financieras a fin de paliar el impacto pernicioso de una depresión brusca de los precios o de un déficit pronunciado de los ingresos de exportación en un país empobrecido. Pero las respectivas funciones productivas de la economía internacional, que confinan a los países subdesarrollados en el papel de exportadores de productos primarios, permanecen en esencia intactas, si no asentadas, como sostiene un sector de la doctrina economicista.

El programa de acción para un NOEI alude expresamente a esta misión secundaria y transitoria confiada a los sistemas de financiación compensatoria. Su párrafo I, 3, IX dispone:

En el plano propiamente iusinternacionalista, algunos autores denunciaron que algunas de las reglas contenidas en el proyecto de un NOEI podrían volverse contra sus propulsores, en especial, "el derecho de asociarse en organizaciones de productores de materias primas a fin de desarrollar sus economías nacionales", que el artículo 5 de la Carta reconoció a todos los Estados, si como réplica incentivaba organizaciones paralelas de consumidores. Vid. FEUER, G.: *Réflexions sur la Charte des Droits et Devoirs économiques des Etats*. *RGDIP*. 1975. págs. 273-320, especialmente pág. 297; y MARTIN, P.-M.: *Le nouvel ordre économique international*. *RGDIP*. 1976. págs. 502-535, esp. pág. 529. En efecto, frente a las peticiones de los países en desarrollo en favor de la estabilidad de ganancias para sus productos de base, los países desarrollados esgrimieron el concepto de seguridad económica colectiva a fin de no quedar desabastecidos de unos artículos fundamentales para su consumo o para su prosperidad. Recientemente, Nigoul evocaba en términos muy críticos el clima de confrontación y de revancha que observaba en el diálogo Norte-Sur de la época: "Dans ce climat perturbé, les relations Nord-Sud vont se polariser sur le fantasme planétaire du Nouvel Ordre Economique International, brouet explosif, concocté dans les chaudrons des Nations Unies. Pendant près de 10 ans, le délire mondialiste va empoisonner les rapports des pays riches et des défavorisés...". NIGOUL, C.: *La France et la coopération pour le développement*. En Les grands dossiers de la Communauté Européenne. Convergences et divergences franco-helléniques. Actes du Colloque franco-hellénique de Rennes. 30 et 31 janvier 1986. pág. 11.

"Hasta que se logre una relación de intercambio satisfactoria para todos los países en desarrollo, se debe considerar la posibilidad de adoptar otros medios, incluidos planes perfeccionados de financiación compensatoria para atender a las necesidades del desarrollo de los países en desarrollo interesados".

Este apunte final, referente a un eventual, no cierto, interés por este género de medidas de los países subdesarrollados, recalca aún más el lugar recóndito que ocupaba la financiación compensatoria en un proyecto revolucionario de la estructura productiva mundial.

Constatemos ahora que en este contexto internacional nace el Stabex dentro del primer convenio de Lomé ACP-CEE de 28 de febrero de 1975. Por lo señalado hasta aquí, este instrumento sólo debe ser valorado como solución a corto plazo en el ideario diseñado por el Tercer mundo. Su correspondencia con el NOEI es limitada, tanto más exigua cuanto el funcionamiento prolongado de este mecanismo de estabilización de ingresos de exportación haya podido justificar la ausencia de remedios más progresistas para el comercio internacional de productos de base. Por tal razón, se explica que la impronta revolucionaria que se le reconoció al Stabex en un principio se haya disipado y en la actualidad las opiniones acerca de este mecanismo se dispersen, contándose entre ellas las que le aplican el calificativo de

retrógrado¹²⁹.

Además, el Stabex quebranta en otro punto la letra y el espíritu de estas Cartas magnas para el desarrollo del Tercer mundo, emanadas de la Asamblea General de la ONU en 1974. En efecto, otro de los principios básicos que las presidieron fue, según señala el epígrafe IX del programa de acción de un NOEI, el "fortalecimiento del papel del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la cooperación económica internacional". El párrafo 1 de dicho epígrafe establece que

"todos los Estados miembros se comprometen a utilizar plenamente las posibilidades que ofrece el sistema de las Naciones Unidas para aplicar el presente Programa de acción que han adoptado conjuntamente para la tarea de establecer un nuevo orden económico internacional, y reforzar así el papel de las Naciones Unidas en materia de cooperación mundial para el desarrollo económico y social".

Evidentemente, el Stabex no responde a este compromiso, al tratarse el convenio de Lomé de una cooperación que entabla un grupo de Estados industrializados, estructurados en una organización de integración económica, con un bloque de países subdesarrollados, ubicados en tres áreas geográficas

¹²⁹. Así, Abellán Honrubia ha podido refutar en términos generales, con la inclusión del Stabex, la falta de correspondencia de la política comunitaria para el desarrollo con los principios del NOEI. ABELLAN HONRUBIA, V.: Las relaciones entre las Comunidades Europeas y los países en vías de desarrollo. En DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M. (Comp.): El derecho de la Comunidad Europea. UIMP. Madrid, 1982, págs. 173-218; también en términos críticos con los efectos surtidos por la política de Lomé sobre los Estados ACP y su falta de correspondencia con un proyecto mundialista ambicioso, cfr. FARAMIÑAN GILBERT, J.M.: El convenio de Lomé II..., loc. cit., págs. 81-98.

delimitadas: Africa, Caribe y Pacífico. El foro universal de la ONU queda al margen, se fractura indudablemente la unidad, ya por otros motivos resquebrajada, del Tercer mundo y se remite en consecuencia la solución de la miseria de la gran mayoría de países a voluntades esparcidas, que pueden superponerse en sus objetivos, en perjuicio de la eficacia general de la cooperación para el desarrollo y en beneficio del mantenimiento íntegro de las actuales instancias de poder. Este ánimo de preservar los procedimientos decisorios en donde prevalecen los países industrializados de economía de mercado, inspiró la reserva formulada por la República Federal de Alemania a la moderada alusión a medidas de financiación compensatoria contenida en el Programa de acción de un NOEI. Según dicha reserva, la CEE entendía que las posibilidades de financiación compensatoria deberían seguir siendo examinadas en las instituciones internacionales competentes¹³⁰. El espíritu que subyace en esta declaración es claro: marginación de foros mundiales regidos por la regla un Estado, un voto. A cambio, apreciación de la función ejecutada por las instituciones financieras creadas en la Conferencia de Bretton Woods de 1944, regidas por la ponderación del voto con arreglo al capital suscrito por cada país, y además remisión a mecanismos regionales de estabilización de ingresos de exportación que no oculten a los benefactores y que seleccionen a los beneficiarios en función de los lazos e

¹³⁰. Vid. ILM. 1975-5. pág. 752.

intereses históricos y económicos que los unen a aquéllos.

Dicho lo anterior, no puede desconocerse tampoco que el principio de base del Stabex, la contractualización con que se constituye y la institucionalización paritaria que interviene en ciertos aspectos de su aplicación, representaron en su momento una aportación original, en cierto modo seductora. Aún hoy conserva estos valores ante un contexto internacional locuaz y poligrafo, pero inepto para socorrer el drama de la miseria mundial. En este sentido sí cabe establecer una correlación entre el Stabex y un nuevo orden económico internacional, interpretada extensivamente la noción, "ne fût-ce que parce qu'il bat en brèche la conception traditionnelle", como dijo Bersani en el Parlamento Europeo¹³¹. Sin embargo, en adelante debe demandarse un sistema de estabilización global de ingresos de exportación en el que todos los Estados participen de acuerdo a su nivel de desarrollo económico y que se encuentre complementado con medidas que fomenten un despegue económico de

¹³¹. Débat du PE. Annexe 226. Sesión de 17.2.78. pág. 320. La Asamblea Consultiva ACP-CEE aprobó con anterioridad una resolución en la que se valoraba favorablemente el Stabex "étant donné -decía- qu'il représente la contribution du groupe ACP-CEE à la recherche et à l'instauration d'un nouvel ordre économique international, lequel est jugé essentiel et urgent". JOCE. n C 272 de 11.11.77. págs. 9-11. p. 3. En el acto solemne de la firma de Lomé III el 8 de diciembre de 1984, el entonces presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas, Gaston Thorn, declaró lo siguiente: "Il y a dix ans, quand nous concluons notre première Convention, nous avions l'ambition d'en faire la pierre angulaire d'un ordre économique international nouveau, plus juste et plus équilibré. Malgré les déceptions, l'impasse où se trouve aujourd'hui le dialogue Nord-Sud, l'inquiétude que suscitent les disparités croissantes entre les plus puissants et les plus démunis, notre ambition n'a pas fléchi", Le Courrier ACP-CE. Janvier-février 1985, n 89, pág. 11. Todas estas citas ponen de manifiesto que el concepto de NOEI se ha difuminado y depreciado en relación a su modelo originario. Para un análisis actual de los perfiles de la noción de NOEI, vid. ABELLAN HONRUBIA, V.: Algunas consideraciones sobre el Nuevo Orden Económico Internacional. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Abril-1987. págs. 213-247. En pág. 245 esta autora afirma que la postulación de un NOEI "hace referencia a un fenómeno complejo donde se entrecruzan factores económicos, políticos e ideológicos de difícil formalización jurídica".

las regiones atrasadas, de manera que pudiesen abandonar su extrema dependencia del monocultivo.

2.3. Los efectos de la declaración de un "nuevo orden económico internacional".

El hecho de que en los años inmediatos a la crisis petrolera y a la formulación de un NOEI se multiplicaran los llamamientos, análisis y propuestas encaminados a instituir nuevos sistemas de financiación compensatoria de pérdidas por ingresos de exportación, o a reformar los ya existentes, puede resultar paradójico o coherente. La paradoja radicaría en que, según acabamos de exponer, este género de instrumentos de ayuda al desarrollo se contemplaba en las resoluciones de la Asamblea General de la ONU mencionadas relegado en relación a otro tipo de medidas favorecedoras de la exportación de productos primarios por los países subdesarrollados. El aparente absurdo no se confirma si comprendemos en seguida que la proclamación de un NOEI no comportó una alteración básica de los centros de poder político y económico. En consecuencia, la aplicación de sus disposiciones quedaría a expensas de la voluntad de los países más prósperos que, si exceptuamos a los grandes exportadores de petróleo, continuaban siendo los de antes, si bien todos ellos también padecían la crisis en el equilibrio de sus balanzas de pagos. Bien es verdad que la voluntad de los Estados industrializados se encontraba constreñida por el reconocimiento de la efectiva emergencia del Tercer mundo en la escena internacional, poseedor de unos artículos escasos o inexistentes en Occidente y encarecidos por aquellas fechas. Se entiende así por igual que las áreas desarrolladas se mostrasen

renuentes a la admisión de las reclamaciones maximalistas de los países atrasados en su potencial económico (escala móvil de precios en materias primas y en productos transformados, asociación de productores) y favorables a la adopción de medidas que aplacaran el clamor del Tercer mundo, aseguraran el diálogo en lugar del enfrentamiento, confirmaran la estructura productiva mundial anterior y deparasen ciertas garantías de aprovisionamiento en productos de base. Todas estas condiciones eran reunidas en los principios rectores de la financiación compensatoria ante desvalorización de los ingresos de exportación. Ahora bien, la profusión de sugerencias y de debates dirigidos a profundizar por esta vía condujo a un enmarañamiento que resultó a la postre dañino para el éxito de las iniciativas. También en este aspecto se manifiesta, pues, el fenómeno característico de las relaciones internacionales, acentuado en la cooperación económica internacional, cual es el atolladero a que conduce una pluralidad de instancias superpuestas en sus agendas y en sus fines, lo que en muchas ocasiones sirve para enmascarar la ausencia de voluntad para llevar a cabo los propósitos declarados¹³². Así las cosas,

¹³². Esta multiplicación de foros internacionales donde los temas relativos al Tercer mundo son debatidos, se ha pretendido subsanar mediante la convocatoria de unas negociaciones globales sobre la cooperación económica internacional, lanzadas por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1979 a través de su resolución 34/138. La idea ha contado con la oposición más o menos larvada de los países industrializados, deseosos de preservar y reforzar las instituciones económicas vigentes regidas por el sistema de voto ponderado en función de las respectivas aportaciones económicas a su funcionamiento. Sobre el tema de las negociaciones globales, vid. BEDJAOUI, M.: Les Négociations globales. En Droit et libertés à la fin du XXème siècle. Influence des données économiques et technologiques. Etudes offertes à Claude-Albert Colliard. Paris, 1984. págs. 44-62; PLEUGER, G.: The Community's contribution to bringing about Global Negotiations. SD. 1985 nos. 2-3. págs. 197-209; y STEELE, D.B.: The case for Global Economic Management and UN system reform. IO. 1985-32. págs. 561-578.

resulta complicado establecer una clasificación bien delineada de los proyectos expuestos sobre el ecuador de los años setenta. La dificultad se incrementa si consideramos la línea difuminada que separa en este tema las sugerencias, las iniciativas, los proyectos, las declaraciones de intenciones, etc.. Con tales reservas, procedo al estudio del debate en torno a la financiación compensatoria en las fechas siguientes a la formulación de un NOEI, con arreglo a la tripartición que sigue:

a) Iniciativas individuales

Algunas de las propuestas de sistemas destinados a compensar los efectos negativos de una brusca caída de entradas por exportación, en favor de los países infradesarrollados, han provenido de la iniciativa autónoma y aislada de un país industrializado, siempre del área capitalista, que no ha encontrado eco en otros Estados ni demasiado entusiasmo en el propio formulante. Son ejemplos de lo señalado las ideas lanzadas por Suecia y Estados sobre la institución de sendos fondos de financiación compensatoria en el transcurso del séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU en 1975¹³³.

El país escandinavo propuso, a tal fin, el establecimiento de una suma pecuniaria independiente que se nutriera de las

¹³³. En este período de sesiones se aprobó por unanimidad la resolución 3362 (S-VII) de 16.9.75 sobre desarrollo y cooperación económica internacional.

aportaciones efectuadas por los respectivos gobiernos y de préstamos obtenidos en el mercado de capitales. La iniciativa norteamericana estaba aún menos perfilada y se limitaba a proponer la creación de un servicio de seguridad para el desarrollo, dotado con 10.000 millones de dólares, cuyo objetivo sería estabilizar los ingresos de exportación de los países subdesarrollados.

Más perseverancia y concreción han revestido los diversos proyectos sobre este asunto defendidos por la RFA desde septiembre de 1978, fecha en que sostuvo un nuevo sistema de financiación compensatoria ante el Comité ministerial conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco Mundial y del FMI. La última versión de las propuestas germanas al respecto fue expuesta en mayo de 1985 en el marco de la *Bad Neuenahr Round Table*, por lo que entronca ya con la evolución reciente del tema. No resulta de interés detenerse en la estructura cambiante que ha ido configurando la iniciativa de la RFA en estos años¹³⁴. Si conviene reseñar que todos los proyectos defendidos por el gobierno alemán han contado como nota común con la previsión de que el nuevo mecanismo interviniera ante pérdidas pronunciadas de ingresos por exportación del total de un número cerrado de productos básicos, y no sólo ante la pérdida registrada en un solo artículo.

Los proyectos de financiación compensatoria elaborados por

¹³⁴. Sobre la evolución de los proyectos de financiación compensatoria presentados por la RFA, vid. HEWITT, A.: *Stabex and Commodity Export Compensation Schemes...*, loc.cit. págs. 315-316.

la RFA no han encontrado nunca y por ningún país buena acogida. Entre los industrializados se han distinguido en especial los defensores de encauzar este tipo de sugerencias a través del FMI (USA y Reino Unido, en especial) y los que han desconfiado de la iniciativa, tanto más cuanto que procedía de un país de la CEE, por entender que suponía una distorsión y un debilitamiento en la misión adjudicada al Stabex. Esta es la postura francesa, particularmente.

La resistencia ofrecida por los potenciales contribuyentes del sistema auspiciado por la RFA se ha visto consolidada por el despego mostrado hacia el proyecto por los propios países subdesarrollados, que han apreciado en él una maniobra dilatoria de la regulación de los mercados internacionales de productos de base, fin primordial del Tercer mundo, como tendremos ocasión de examinar.

b) Iniciativas de la Comunidad Europea

En realidad, sería más correcto hablar de iniciativas de la Comisión de las Comunidades Europeas, ya que ninguna de ellas fue específicamente respaldada por el Consejo. Lo que sí es cierto es que Europa occidental tomó pronta y plena consciencia del problema surgido tras el encarecimiento del petróleo y otras materias primas y del poder acrecido del Tercer mundo a consecuencia de lo cual. El tema, para la CEE, no se presentaba solamente en términos de generosidad o solidaridad, sino de

propio e inmediato interés¹³⁵. El debate en sus instituciones fue acometido principalmente a raíz de una comunicación sometida por la Comisión al Consejo el 7 de febrero de 1975 sobre el aprovisionamiento en materias primas de la Comunidad Europea¹³⁶. La carestía europea en productos de base y la urgencia de entablar e institucionalizar una cooperación robustecida con el Tercer mundo, con el que se sentía ya interdependiente, se situaba en primer plano de las preocupaciones comunitarias. Dos meses después de la comunicación referida, el Consejo dedicaba un amplio debate a la cuestión y convenía en la perentoriedad de lograr una política común de sus miembros en materia de productos de base mediante, *inter alia*, una coordinación de las posturas respectivas en las instancias internacionales, lo que ya preceptuaba el artículo 116 del Tratado constitutivo de la CEE¹³⁷.

El interés y la inquietud por las connotaciones internas y

¹³⁵. El presidente de la Comisión por las fechas a que me refiero, Ortolí, formulaba una sincera declaración sobre la dependencia exterior de la CEE en el curso de la reunión del Consejo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), celebrada en junio de 1976: "El diálogo Norte-Sur es vital para la Comunidad, esta entidad que no produce todavía ni materias primas ni energía y que depende tan considerablemente del mundo exterior para su aprovisionamiento; más allá de sus responsabilidades respecto del Tercer mundo, la Comunidad aspira a relaciones estables con éste, ya que para ella la interdependencia es un hecho y el desarrollo del Tercer mundo es en interés de los países industrializados". Bol. CE. 6-1976.

¹³⁶. Vid. Bol. CE. Supl. 1/75.

¹³⁷. En el Parlamento Europeo el tema de las materias primas fue igualmente debatido con amplitud. Vid., por ejemplo, su resolución sobre el aprovisionamiento de materias primas en la Comunidad Europea en JOCCE n.º C 118 de 16.5.77, págs. 26-20. En su punto 13, el Parlamento se pronuncia por medidas de estabilización de ingresos de exportación según el modelo puesto en práctica por el Stabex. Así se conseguiría además, señalaba "la sécurité indispensable à l'approvisionnement des pays consommateurs".

externas que revestía la brusca alteración coyuntural en el comercio internacional de materias primas, quedan reflejados en otras cuatro comunicaciones presentadas por la Comisión a lo largo de 1975¹³⁸. En la titulada *El problema de las materias primas en el marco de las relaciones con países en vías de desarrollo exportadores de materias primas*, la Comisión recomendaba emprender, paralelamente a la concertación de acuerdos internacionales de productos de base, una acción internacional de estabilización de ciertos ingresos de exportación, con participación de todos los países industrializados de Occidente, de comercio de Estado y de cualquier otro con recursos suficientes.

Esta idea fue desarrollada en una comunicación complementaria, *Una acción internacional en el ámbito de la estabilización de ingresos de exportación*. En este documento, la Comisión defendía una mejora de la CFF del FMI, allanando el acceso al mismo e incrementando el volumen de sus recursos disponibles. Por otra parte, preconizaba un nuevo sistema de estabilización de ingresos por exportación, con un funcionamiento diferenciado del Stabex y aplicable a los países más pobres en relación a sus ventas de productos de base de importancia cuantitativamente significativa. La Comisión se

¹³⁸. Véase: El problema de las materias primas en el marco de las relaciones con países en vías de desarrollo exportadores de materias primas. 22.5.75. *Bol. CE. Supl. 6/75*. págs. 27-34; El séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y examen y evaluación a medio recorrido de la estrategia internacional del desarrollo para el segundo decenio de NU. 5.6.75, *ibidem*, págs. 7-25; Acuerdos por productos destinados a limitar las fluctuaciones excesivas de los precios. 13.6.75, *ibidem*, págs. 35-47; y Una acción internacional en el ámbito de la estabilización de los ingresos de exportación. 13.6.75, *ibidem*, págs. 49-58.

preguntaba si, dada la resonancia política y la especificidad del problema, no sería más conveniente confiar la administración del nuevo sistema a un organismo especial creado con tal objeto.

El Stabex, en el plan concebido por la Comisión, permanecía recluido dentro del régimen de Lomé como un mecanismo independiente. La CFF, por su parte, se configuraría como una segunda instancia para los beneficiarios de la nueva acción de estabilización y como primera instancia para el resto de países subdesarrollados. Como se observa, el proyecto diseñaba las modalidades fundamentales de funcionamiento del Compex, pero difería en algo esencial: en la comunicación de 1975 el nuevo sistema se organizaría mancomunadamente y su gestión correspondería a una instancia exterior de origen multilateral.

En cualquier caso, la propuesta de la Comisión no fue seguida de efecto en su momento por el Consejo de la Comunidad. Sin embargo, la actualidad del tema por entonces obligó a los Estados miembros a hacer menciones al mismo en las reuniones posteriores del Consejo Europeo. En la de Bremen de julio de 1978 aparecen las últimas referencias al respecto. En las Conclusiones de la Presidencia de este Consejo Europeo se lee escuetamente que en relación a los productos de base "convenría examinar profundamente la cuestión de la estabilización de ingresos"¹³⁹.

¹³⁹. Bol. CE. 6-1978. p. 1.5.2. Cfr. este pasaje con el recogido en la primera cumbre de países industrializados de economía capitalista (Rambouillet, diciembre de 1975), donde el propósito resulta mucho más decidido: "desempeñaremos nuestro papel, en el FMI y los demás organismos internacionales competentes, introduciendo rápidamente mejoras en los acuerdos internacionales sobre la estabilización de los ingresos de exportación de los países en desarrollo y tomando las medidas adecuadas para contribuir a la financiación de

c) Iniciativas en foros multilaterales

La totalidad de organizaciones internacionales económicas, más otras instancias de negociación multilateral, prestaron una atención particularizada a la materias primas en las fechas que sucedieron a la del 16 de octubre de 1973, día en que la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) tomó la histórica decisión decretando el embargo petrolífero. Aunque la unidad firme del Tercer mundo subsistió durante algunos años, la súbita contracción en los precios de la mayoría de las materias primas en 1975 multiplicó las caras del intrincado poliedro formado por el comercio de productos de base: los países productores de petróleo fortalecían su posición económica y política, Occidente sufría con agudeza el impacto de la crisis, numerosos países en desarrollo atravesaban un periodo de recesión dramática después de que se desmoronara la frágil prosperidad lograda en los meses del alza generalizada en la cotización de sus productos.

Ante este panorama, la necesidad de estabilizar los ingresos de exportación en favor de los países más vulnerables ante sus fluctuaciones resultaba palpable. Es significativo que en 1975, la OCDE, institución aglutinante únicamente de países industrializados de economía de mercado, decidiese crear en su seno un Grupo *ad hoc* ocupado por entero en la problemática de

los productos primarios y que en las sesiones de dicho grupo se analizase con meticulosidad la estabilización de ingresos, contemplándose la eventualidad de constituir un nuevo sistema a tal fin, independiente de la CFF del FMI. De esta suerte, se ponía de relieve el peso político con que a la sazón contaba el Tercer mundo como bloque cohesionado. El área industrializada comprendió que había que ofrecer respuestas satisfactorias a los productores de materias primas, ora revalorizadas, ora deprimidas, y no solamente escuchar las lamentaciones de los países atrasados y sortear sus peticiones con respuestas grandilocuentes y ayudas menores.

No es de extrañar que los productos tropicales fuesen catalogados de tema prioritario de discusión dentro de las negociaciones comerciales multilaterales iniciadas en el GATT en 1973, conocidas por *Tokyo Round*. El grupo de trabajo centrado en esta materia fue el primero creado por el comité de negociaciones comerciales y trató en su agenda con profusión el problema de las fluctuaciones de ingresos acaecidas en dichos productos. Al término de la ronda de negociaciones, los productos tropicales habían mejorado considerablemente su acceso a los mercados industrializados¹⁴⁰.

Sin embargo, el debate sobre la financiación compensatoria

¹⁴⁰. La Comunidad Europea enunció la oferta más generosa al conceder, con efectos desde el 1 de enero de 1977, ventajas arancelarias y no arancelarias para ciento ochenta productos tropicales producidos en países subdesarrollados. Los Estados ACP, que ya disfrutaban de la franquicia comercial sin reciprocidad y de un sistema de financiación compensatoria, mostraron por tal motivo su preocupación a la CEE ante el declive del margen preferencial de sus productos en comparación con producciones concurrentes de otras áreas en desarrollo.

correctora del movimiento pendular que perturbaba los ingresos por exportación de zonas empobrecidas, alcanzó su mayor dimensión en el diálogo Norte-Sur de la época, centrado en la cuarta reunión de la UNCTAD (Nairobi, 1976) y en la Conferencia para la Cooperación Económica Internacional (CCEI), celebrada en París desde octubre de 1975.

Sólo las peculiares circunstancias del momento ocasionaron que se aprobara por consenso la histórica resolución 93 (IV) de 30 de mayo de 1976 en el curso de la Conferencia de Nairobi. Dicha resolución formulaba un *Programa Integrado de Productos de Base* (PIPB), que encauzaría la concertación de acuerdos referidos a una lista indicativa de dieciocho productos de base, cuyas cotizaciones se estabilizarían mediante la constitución de *stock* reguladores, financiados por un Fondo Común, organización que sería creada al efecto. Abundaré más adelante en este proyecto y en la suerte que ha corrido¹⁴¹. Aquí importa poner de manifiesto que el PIPB complementaba el propósito de regular los mercados internacionales de productos primarios con la pretensión de "mejorar y sostener los ingresos reales de los distintos países en desarrollo aumentando sus ingresos de exportación, y protegerlos contra las fluctuaciones de sus ingresos de exportación, especialmente de productos de base"¹⁴².

¹⁴¹. Sobre el proyecto inicial de un PIPB, puede consultarse FRANCK, T.M.: Minimum standards of public policy and order applicable to collective International Commodity Negotiations. *RCADI*. 1978-II. págs. 399-434.

¹⁴². Apdo. I, punto 2.

Como medida específica en tal dirección, la resolución solicitaba la "mejora y ampliación de los servicios de financiación compensatoria para estabilizar, en torno a una tendencia ascendente los ingresos en los países en desarrollo"¹⁴³. Reténgase en particular el énfasis puesto en que los mecanismos de estabilización de ingresos de exportación no tomasen en consideración sólo las ganancias nominales, sino que ponderasen los efectos de la inflación y de los movimientos de las paridades monetarias, a fin de calibrar los ingresos reales en cada caso.

Con antelación, simultáneamente y con posterioridad a la Conferencia de Nairobi, celebrada en un marco casi universal, se desarrolló la CCEI, llamada *Conferencia Norte-Sur*. La iniciativa francesa de su convocatoria respondía a la aspiración occidental de abordar en profundidad el tema que más le interesaba, la energía. Sólo como contraprestación se tratarían aspectos relacionados con el desarrollo económico y social de los países atrasados. El "échantillonage représentatif"¹⁴⁴ a que se procedió denunciaba con claridad esta pretensión del Norte. En efecto, componían la Conferencia, además de ocho países

¹⁴³. Apdo. III, punto 2 f). Referencias a estos pasajes de la resolución 93 (IV) se encuentran en DONGES, J.B.: UNCTAD's Integrated Programme for commodities: economic implications and Europe response; y CUDDY, J.D.A.: Raw materials: commodity agreements, Integrated Programme, Common Fund and export receipts stabilization. Ambos trabajos publicados en la obra Le rôle de l'Europe dans le nouvel ordre économique international. Coloquio del Institut d'Etudes Européennes. Bruxelles, 1979. págs. 129-150 y 151-184, respectivamente.

¹⁴⁴. CARREAU, D.; ROCHERE, J. de la; FLORY, T.; y JUILLARD, P. en *Chronique de Droit international économique*. AFDI. 1975. pág. 649.

industrializados, diecinueve en desarrollo, entre los cuales figuraban importantes productores de petróleo (Irán, Arabia Saudita, Argelia) y señaladas víctimas de la crisis energética (Brasil, Zaire, India). Los convocantes presentaban la Conferencia como instancia respetuosa y complementaria de los debates desarrollados en UNCTAD IV, pero insistían en las ventajas que un foro reducido podría encerrar contra el inmovilismo que atenazaba el diálogo entre países de desarrollo económico dispar. Los resultados arrojados por la CCEI a su término en mayo de 1977, tras año y medio de debates, frecuentemente interrumpidos, no confirmaron esta tesis¹⁴⁵. Los países subdesarrollados pusieron de manifiesto en repetidas ocasiones, durante el transcurso de las sesiones, la actitud obstruccionista mantenida por la representación occidental para adoptar medidas asistenciales añadidas. Por lo que respecta a la financiación compensatoria, el informe final de la CCEI no ofrecía nada nuevo que materializase la propuesta contenida en la resolución 93(IV). En cambio, el presidente en ejercicio del Consejo de la Comunidad Europea advirtió, con ocasión de la clausura de la Conferencia, que dieciocho meses antes el apoyo prestado a los ingresos de exportación de los Estados en desarrollo por la Facilidad de compensación financiera del FMI

¹⁴⁵. Así, llevaba razón J. SIOTIS al referirse a (the) "inability of the Paris Conference to reach any significant results, by short-circuiting UNCTAD". The future of United Nations. Institutions and the emerging new international order. En Annales d'études internationales/Annals of international studies. 1978. pág. 112. Un estudio comparado de UNCTAD IV y la Conferencia de París se recoge en MUREAU, A.-M.: L'Europe communautaire dans la négociations Nord-Sud. Ambitions, intérêts et réalités. Paris, 1984, esp. págs. 127-143.

era menos importante¹⁴⁶. Esta frase sintetiza el balance final ofrecido por este período histórico, comenzado en 1973, en relación a la financiación compensatoria de ingresos de exportación. La abundante discusión que mereció con vistas a su ampliación sólo cristalizó en la reforma de la CFF dentro de un ámbito multilateral. En un área geográfica delimitada, la gestación del Stabex, contemporánea a la época referida, debe también enmarcarse en la emergencia del problema de las materias primas en el orden internacional.

¹⁴⁶. Bol. CE 5-1977. p. 1.2.8.

2.4. La evolución reciente del tema.

En la última década, la crisis económica ha persistido con diversa intensidad y el problema del subdesarrollo se ha convertido en acuciante, pero para el área industrializada ha perdido connotaciones políticas y económicas forjadas en los años setenta. Existe ciertamente aún interdependencia entre las zonas prósperas y las atrasadas, pero esta interdependencia se configura de nuevo claramente asimétrica. Las perturbaciones para Occidente de resultados de un encarecimiento acusado o de una marcada escasez de materias primas no ocupan el primer plano de sus inquietudes. El Tercer mundo se ha visto desposeído del poder negociador alcanzado en 1973, también a causa del cisma abierto en su seno. Es significativo que la cohesión de antaño, propiciada por el alza en el coste del petróleo, se haya desintegrado en parte por esta misma circunstancia. "Ce que l'on a appelé "l'affaire pétrolière" a en incontestablement dilué la solidarité des pays en voie de développement jusque-là intacte", observaba Merloz en 1979¹⁴⁷. Poca convergencia de objetivos puede existir entre países, todos encuadrables como subdesarrollados, que apuntan fundadas señales de industrialización, que conocieron el saneamiento financiero gracias al petróleo y que se encuentran en el abismo de la miseria.

Así las cosas, se ha reducido el número de tribunas

¹⁴⁷. MERLOZ, G.: La Conférence de Manille: une pause (CNUCED V, 7 mai-3 juin 1979). AFDI. 1979. pág. 650.

internacionales en donde se debate la cooperación para el desarrollo y en las mismas se han acallado los llamamientos revolucionarios en favor de un NOEI. En su lugar, los países empobrecidos aspiran a concesiones puntuales, escalonadas, factibles en consideración de los actuales centros de poder, que son en sustancia los de siempre, aunque adecuados al rumbo de los tiempos. En sugerentes palabras de Torrelli:

"L'échec témoigne en effet de l'irréalisme de ceux qui ont cru pouvoir renverser le rapport de forces existant notamment dans l'ordre économique par la seule magie du verbe, par l'invocation d'une justice expiatoire à l'encontre des seules puissances ex-colonialistes responsables du sous-développement, par l'appel à une solidarité planétaire qui ne saurait exister dans un monde divisé entre Etats souverains"¹⁴⁸.

Entre las reclamaciones *realistas*, la financiación compensatoria de pérdidas de ingresos de exportación ha cobrado cierta relevancia a los ojos de los países que sufren de sus fluctuaciones. Como referiremos en el próximo epígrafe, desengañados progresivamente de una baldía regulación de los mercados internacionales de productos de base, las zonas deprimidas económicamente solicitan de forma correlativa la estabilización *a posteriori*, mediante transferencias financieras, de sus ganancias anuales derivadas de las ventas al exterior. El fenómeno no puede ser desde luego dogmatizado, pero

¹⁴⁸. TORRELLI, M.: L'apport du nouvel ordre économique international au droit international économique. En Les Nations Unies et le droit international économique. Colloque de Nice. Paris, 1986. pág. 54.

sus manifestaciones son apreciables.

Este fenómeno ya pudo apreciarse en la reunión de UNCTAD V (Manila, 1979), en donde se insiste en la consecución del Programa Integrado de Productos de Base¹⁴⁹, pero aprobando al mismo tiempo, separadamente, una resolución sobre un *Servicio de financiación complementaria para compensar los déficits de los ingresos de exportación de productos básicos*¹⁵⁰. En su tenor, muy breve, se pedía al Secretario General de la organización que, en consulta con el FMI, preparase un estudio detallado acerca del funcionamiento de un servicio de esta naturaleza, que se añadiría a la reforma de cualquier otro existente.

Esta resolución se inspiraba en un informe elaborado para tal ocasión por la secretaria de la UNCTAD¹⁵¹ en el que se censuraban explícitamente las carencias de la CFF y del Stabex. En cambio, el informe no proponía una alternativa concreta a la situación existente y se limitaba a ofrecer a los gobiernos un amplio abanico de posibilidades¹⁵².

¹⁴⁹. La Conferencia aprobó sin disenso una extensa resolución con tal objeto: la 124 (V) de 3 de junio.

¹⁵⁰. Resolución 125 (V) de 3 de junio. Sobre los resultados de la Conferencia, véanse JOEKES, S. y KIRKPATRICK, C.H.: The results of UNCTAD V. JWTL. 1979-6 págs. 535-549; y O'NEILL, H.: UNCTAD V: lessons unlearned. YWA. 1981. págs. 96-113.

¹⁵¹. Documento TD/229 de 8.3.79: Medidas sobre estabilización de los ingresos de exportación y aspectos de la política de productos de base relacionados con el desarrollo.

¹⁵². En su punto 11, el informe señalaba: "Los gobiernos dispondrán de varias posibilidades de acción para establecer tal servicio complementario. Cabría concebirlo como una extensión del actual sistema Stabex, debidamente revisado. También podría establecerse como tercera ventanilla del Fondo Común, como un servicio independiente de una institución financiera internacional o como una institución financiera totalmente nueva".

Los votos obtenidos por la resolución 125 (V) anunciaban ya su destino: 73 a favor, 12 en contra, 14 abstenciones. Los países industrializados, en general, no prestaron su consentimiento al texto aprobado, aduciendo una pluralidad de razones: inconveniencia de proporcionar una compensación en términos reales (RFA); ser asunto de la competencia del FMI la financiación a corto plazo de las balanzas de pagos (Canadá y Japón); incumbir a los países capitalistas la corrección de los desarreglos que el funcionamiento del libre mercado engendra (bloque de países socialistas)¹⁵³.

El tema de la financiación compensatoria estuvo también en un plano destacado de la reunión de UNCTAD VI (Belgrado, 1983). La resolución 157 (VI) de 2 de julio constaba de dos partes. En la primera, se invitaba al FMI a expandir la cobertura dispensada por la CFF y a considerar la eventualidad de tomar medidas específicas en beneficio de los países menos adelantados. En su segunda parte, la resolución solicitaba del Secretario General de la UNCTAD la convocatoria de un grupo de expertos, cuya labor partiese de la necesidad de instituir un servicio complementario de compensación de los déficits de ingresos de exportación, "teniendo presentes las necesidades de los países que dependen en mayor grado de la exportación de

¹⁵³. El resumen de las deliberaciones acerca de la resolución 125 (V) se recogen en Actas de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. TD/269 (vol. I). págs. 70-73.

productos básicos, en particular los menos adelantados"¹⁵⁴. A tal fin, se instaba a los gobiernos a la presentación de propuestas y sugerencias antes del 31 de diciembre de 1983.

La resolución 157 (VI) obtuvo diez abstenciones (países del bloque socialista, Nueva Zelanda, Australia y Canadá) y un voto en contra, el de Estados Unidos de América. La postura de este país fue defendida por su representante en base a dos argumentos principales: la competencia exclusiva en la materia del FMI, sobre cuyas discusiones se pretendía ejercer presión, y el adelanto de las conclusiones a que conducirían los trabajos llevados a cabo por el grupo de expertos. El texto de la resolución daba por sentada una necesidad "donde no se había probado que hubiese ninguna", dijo en las deliberaciones el portavoz norteamericano¹⁵⁵. De esta desafortunada observación cabe interpretarse que el gobierno de Estados Unidos, no sólo descartaba la procedencia de un nuevo mecanismo de financiación compensatoria, sino que asimismo refutaba la existencia del mal de las bruscas variaciones de ingresos de exportación como perturbadoras de las economías de los países más empobrecidos. Tal rotundidad en el desprecio de los intereses del Tercer mundo hubiera sido impensable en un país industrializado tan sólo ocho o diez años atrás.

El hecho de que la resolución sobre financiación

¹⁵⁴. Resolución 157 (VI) de 2 de julio, apdo. 3 a).

¹⁵⁵. Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. TD/326 (vol. 1). pág. 57.

compensatoria emanada de UNCTAD VI cosechara menor número de votos en contra que su precedente de UNCTAD V, la resolución 125 (V), no debe hacer creer en la adhesión generalizada e incondicional de los Estados desarrollados a un proyecto centralizado por la ONU de estabilización de ingresos de exportación. La aceptación o ausencia de oposición se explica en la lejanía con que la resolución 157 (VI) contemplaba el alumbramiento de un sistema de esta naturaleza, previa constitución y debate, iluminado por las ideas aportadas por los gobiernos, de un grupo *ad hoc* de expertos.

Además, conviene leer el desarrollo de las deliberaciones sobre el texto aprobado en UNCTAD VI para apercibirse de las dos direcciones por donde los países desarrollados capitalistas, inhibidos por completo del tema los socialistas, pretenden encauzar la financiación compensatoria en la actualidad.

En primer lugar, se pone de manifiesto la pertinaz defensa que el área capitalista desarrollada hace de las instituciones nacidas en 1944 de la Conferencia de Bretton Woods en donde instrumentan jurídicamente su supremacía económica. En este sentido, además del representante norteamericano, se pronunciaron las delegaciones de Reino Unido, Dinamarca, Países Bajos y República Federal de Alemania. El portavoz británico mostró su disgusto por los términos empleados en el apartado 1 de la resolución referida y manifestó que su tenor, relativo a la reforma de la CFF, no podría interpretarse de forma que cuestionase el trato no discriminatorio aplicado por el FMI a

sus miembros¹⁵⁶.

La segunda dirección apuntada se orienta hacia la regionalización de las medidas de financiación compensatoria complementarias de la CFF del FMI. Este fenómeno ya se observa desde luego en el Stabex. En los debates celebrados en UNCTAD VI, Francia, apoyada por Dinamarca, declaró que, a su parecer, era preferible patrocinar un mecanismo de estructura similar al Stabex en favor de los países menos avanzados, en clara alusión a lo que más tarde constituirá el sistema Compex¹⁵⁷. El delegado neozelandés también echó en falta la previsión de sistemas de estabilización regionales o subregionales¹⁵⁸.

Según hemos observado al estudiar el sistema Compex puesto en práctica por la CEE, los auspicios mundiales han sido abandonados y las instancias de NU, como es tradicional, servirán únicamente de estímulo y de discusión, como corrobora

¹⁵⁶. Ibidem. pág. 57. Esta apreciación se sitúa incluso por detrás de los procedimientos actuales del FMI, el cual concede en sus operaciones un trato de favor a los países más desfavorecidos. Este principio, de dualidad de normas o de desigualdad compensadora, se encuentra, por lo demás, generalmente reconocido y asentado en el orden internacional, por lo que la invocación de una presunta ortodoxia jurídica, respetuosa de la igualdad formal de los Estados, no encuentra fundamento de ninguna clase.

¹⁵⁷. Ibidem. pág. 57. El tema fue previamente suscitado en el debate sobre un informe de la Secretaría de la UNCTAD titulado "Progresos realizados en la aplicación del Nuevo Programa Sustancia de Acción para el decenio de 1980 en favor de los países menos adelantados" (TD/226). Los Estados Unidos también aludieron a la posibilidad de instaurar un mecanismo en favor de los PMA, tal como se anunció en la Conferencia de París de 1981 y tal como luego se plasmó en el Compex. El representante de este país no estimaba factible ni verdaderamente favorable para los PMA la propuesta, pero precisó que "si otros países estimaban que podían proporcionar una asistencia útil a los países menos adelantados de esa manera, los Estados Unidos acogerían su actuación con simpatía". Esta simpatía, como sabemos, aún no se ha visto acompañada de acciones efectivas. Ibidem. pág. 65.

¹⁵⁸. Ibidem. pág. 58.

la evolución más reciente al respecto en la UNCTAD¹⁵⁹. Las medidas operacionales que recientemente se han tomado para estabilizar las ganancias de exportación, y las que presumiblemente se adopten en adelante, se articularán autónomamente por los benefactores, lo que conducirá ineluctablemente a una asistematicidad del conjunto, como ya hemos lamentado¹⁶⁰.

¹⁵⁹. Los pasos previstos en la resolución 157 (VI) se han ido difiriendo. El Grupo de expertos que contemplaba dicha resolución se reunió efectivamente y presentó en tiempo oportuno su informe. El examen del mismo se aplazó hasta la convocatoria, los días 10 a 15 de junio de 1985, de una sesión especial de la Junta de comercio y desarrollo de la UNCTAD. De esta sesión emanó una resolución consensuada que postergó un pronunciamiento sobre la cuestión hasta conocer el informe que sometiese a la Junta un grupo intergubernamental de expertos. El proyecto parece estar diluido con lo que se produce una remisión tácita a las iniciativas autónomas, descentralizadas. El silencio absoluto de UNCTAD VII (Ginebra, julio de 1987) confirma esta impresión. Vid. sobre la última conferencia de la UNCTAD HAQUANI, Z : La CNUCED entre l'impasse et l'ouverture. RGDIP. 1988-2. págs. 335-364.

¹⁶⁰. América Central y los países del Maghreb han solicitado beneficiarse de un sistema del tipo Stabex, en sus negociaciones bilaterales con la CEE, conscientes de que esta vía es la única que puede rendir frutos y no la negociación multilateral. La propuesta centroamericana fue esgrimida en el transcurso de las negociaciones que desembocaron en el acuerdo de cooperación de la CEE con los países del istmo más Panamá, en vigor desde el 1.3.87. DOCE n L 172 de 30.6.86. págs. 1 ss.. La petición concernía al café y a las bananas, productos que representan el 60% de las exportaciones del área. La idea fue respaldada por el relator de un informe del Parlamento Europeo sobre las relaciones de la CEE con Latinoamérica y América Central. En el debate habido en esta asamblea por tal motivo, dicho relator, Wiczorek-Zeul, defendió un sistema del tipo Stabex a fin de reducir a largo plazo la dependencia centroamericana respecto a algunas materias primas. Débats du PE. n 2-327. Sesión de 13.6.85. pág. 238.

La idea de un sistema de financiación compensatoria en favor de los países de la cuenca mediterránea fue justificada por Jean Raux en 1982 como una solución al problema planteado en las relaciones de estos países con la Comunidad tras la ampliación de ésta a España y Portugal. La tesis presentaba la particularidad de defender un sistema de estabilización, no para los productos de base de los que carece la Comunidad, sino para un producto excedentario, el aceite de oliva, respetando de esta forma la implantación de este producto en la ribera sur del Mediterráneo y asegurándole unas ganancias estables a sus ventas hacia la otra orilla de este mar. Cfr. RAUX, J.: Ampliación y perspectivas de la cooperación abierta por los acuerdos CEE-Países de la cuenca mediterránea. RIE. 1982-2. págs. 444-445. Cuando el replanteamiento de los acuerdos de cooperación, luego de la ampliación efectiva de la Comunidad, se ha convertido en perentorio, nuevamente la idea fue apuntada, siendo rotundamente descartada por Cheysson, miembro de la Comisión encargado de las relaciones con los países africanos mediterráneos, en defensa de las corrientes tradicionales de exportación de la zona: "C'est pourquoi la Commission ne pense pas que l'on puisse parler de ces problèmes en termes de compensation financière. Vous ne compensez pas la destruction de certaines parties d'une société", declaró en el Parlamento Europeo. Débats du PE. Annexe n 2-326. Sesión de 8.5.85. pág. 159. La Comisión sí defendió en el documento COM (86) 179 final sobre el desarrollo de Africa, cit., que la CEE propugnase la extensión del Compex a los Estados africanos, incluidos se supone los no miembros del sistema de Lomé, mediante la adopción de sistemas análogos y

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.

Los primeros controles convencionales de los mercados internacionales de productos de base datan de 1931, fecha en que se firmaron acuerdos que regulaban los intercambios comerciales de azúcar y de estaño. Al término de la segunda guerra mundial, las potencias aliadas occidentales programaron una estructura económica internacional presidida por el liberalismo económico. En el artículo 57 de la Carta de la Habana, los acuerdos internacionales de productos de base (AIPB) no se contemplaban sino como remedio excepcional, organizados en paridad de condiciones para países consumidores y países exportadores y garantizando, en todo caso, el regular aprovisionamiento de los importadores. Este documento, elaborado en 1947 como proyecto de una organización internacional de comercio, no alcanzó a ver la luz jurídica, pero sí lo hizo el compromiso convencional que incluía, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), redactado paralelamente. Este Acuerdo, dotado con el tiempo de una estructura institucional propia, ha asumido la

paralelos por otros países industrializados. p. 2.2.. La sugerencia resultaba bastante confusa. ¿Acaso la CEE debe estimular que los países africanos no beneficiarios del Stabex, esto es los mediterráneos, deben resultar favorecidos por otros mecanismos de estabilización instaurados por otros países industrializados, a excepción de la propia CEE?

misma filosofía no intervencionista, extendida a los mercados mundiales de productos primarios¹⁶¹.

El alumbramiento del Tercer mundo originó que los países de reciente emancipación reivindicaran la soberanía permanente sobre sus recursos naturales¹⁶² y la consecución de precios estabilizados a un nivel equitativo para sus materias primas. La expansión del comercio de productos de base se propugnaba a través de diferentes métodos. Así, en el programa de acción para un NOEI figuran referencias a estímulos a la diversificación de las economías, legitimidad de las asociaciones de productores, medidas frente al desarrollo de productos sintéticos y, desde luego, concertación de AIPB a fin de sostener al alza sus cotizaciones¹⁶³.

La resolución 93 (IV) aprobada en la reunión de la UNCTAD de 1976, formulaba un Programa Integrado de Productos de Base, cuya pretensión prioritaria se dirigía a conseguir que los

¹⁶¹. El GATT defiende la expansión del comercio internacional sobre la base de la no discriminación. Los acuerdos intergubernamentales de productos de base se contemplan entre las excepciones generales a la regla de la liberación del comercio (artículo XX, apartado h). En nota aneja de interpretación de este precepto, se señala que esta excepción se extiende "a todo acuerdo sobre un producto básico que se ajuste a los principios aprobados por el Consejo Económico y Social en su resolución núm. 30 (IV) de 28 de marzo de 1947". En 1964, el Acuerdo General de 1947 se adaptó a los nuevos tiempos, aprobándose la Parte IV titulada "Comercio y Desarrollo" en la que se legalizan disposiciones especiales para los países subdesarrollados, incluidas "medidas destinadas a estabilizar los precios a niveles equitativos y remuneradores para las exportaciones de tales productos (de base)" (Artículo XXXVIII, 2, apartado a).

¹⁶². De especial significación fue la resolución así denominada de la Asamblea General de NN.UU: Resolución 1803 (XVII) de 14.12.62.

¹⁶³. Véase el apartado I del citado Programa de acción titulado Problemas fundamentales de materias primas y productos primarios en su relación con el comercio internacional y el desarrollo.

productos básicos fuesen "remuneradores y justos para los productores y equitativos para los consumidores"¹⁶⁴. A tal efecto, se contemplaba la creación de una nueva institución financiera internacional, el Fondo Común. La función de esta organización consistiría en la financiación de *stocks* de productos de base, que servirían para mantener las cotizaciones en el interior de una banda acordada, mediante la venta o adquisición del producto, según hubieran de bajar o de subir los precios. El proyecto se encaminaba a centralizar la celebración de convenios relativos a dieciocho productos, "en la inteligencia de que podrían incluirse otros productos"¹⁶⁵. De esta manera, se escogía una fórmula intermedia entre el enfoque global de los mercados internacionales de productos de base y la solución practicada hasta entonces de regular separadamente el comercio internacional de algunos de estos artículos.

El plan consensuado resultaba decididamente innovador y encerró, en tanto su viabilidad fue predicada, una "resonancia casi mítica"¹⁶⁶. Sin embargo, el consenso concitado para su adopción se mostraba engañoso desde un principio. El propio preámbulo de la resolución reseñada reconocía la existencia de

¹⁶⁴. Apdo. I, 1 a).

¹⁶⁵. Apdo. II.

¹⁶⁶. EISEMANN, P.-M.: Le Fonds commun pour les produits de base. *AFDI*. 1981. pág. 568. Es cierto que el FMI, en 1969, había instituido una facilidad financiera, la Buffer Stock Facility, de fines similares, pero su aplicación resultó limitada a una financiación indirecta del stock constituido por el acuerdo internacional sobre el estaño.

discrepancias en torno a los objetivos y a las modalidades del Fondo Común. Estas divergencias se advierten diáfaramente en la lectura de las deliberaciones habidas en la Conferencia de Nairobi con tal motivo. Es significativo que el texto de la resolución 93 (IV), no sólo mereciera observaciones por parte del Grupo B (países industrializados capitalistas)¹⁶⁷, sino que asimismo el Grupo de los 77 expresara su insatisfacción por el texto adoptado, distanciado de sus aspiraciones maximalistas. "A la luz de la Declaración y Programa de acción de Manila, y de la Declaración y el Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional -significó su representante-, la resolución 93 (IV) no era sino un pálido reflejo de lo que realmente se necesitaba"¹⁶⁸.

Con estas observaciones de partida, puede comprenderse que la constitución del Fondo Común se haya demorado y aún hoy no sea una realidad. Para la aprobación del acuerdo sobre su funcionamiento, se precisaron tres años y medio, los que median entre la primera reunión destinada a preparar la convocatoria de una Conferencia de negociación (29 de noviembre a 4 de diciembre

¹⁶⁷. Así, por ejemplo, el representante de la RFA formuló una ardorosa alabanza de las reglas del libre mercado. El portavoz de USA, por su parte, rechazó cualquier insinuación en el texto debatido a la escala móvil de precios entre materias primas y manufacturas. El resumen de las deliberaciones relativas a la resolución 93 (IV) se encuentran en Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. TD/218. págs. 49-54.

¹⁶⁸. Ibidem. pág. 49. Además, algunas opiniones individuales de portavoces de países en desarrollo formularon, por diversas razones, reservas a la resolución 93 (IV). Así, el representante de Colombia, en alusión implícita al café, emitió un parecer que, de haberse llevado a la práctica, vaciaría de sustancia el PIPB. A su entender, deberían excluirse del PIPB "expresa e inequívocamente" los convenios ya regulados por un convenio vigente o en vías de ratificación. Ibidem. pág. 52.

de 1976) y la reunión de Ginebra que selló el compromiso (27 de junio de 1980). El Fondo Común, tal como fue entonces diseñado, constaría de dos cuentas separadas: una destinada a estabilizar el precio de los productos y otra dirigida a fomentar la investigación, la promoción y la comercialización de los mismos. El procedimiento decisorio de esta institución financiera alteraría significativamente la normativa tradicional, puesto que conferiría una ligera preponderancia al Grupo de los 77¹⁶⁹. A pesar de ser en la actualidad inminente la entrada en vigor del acuerdo que instituye el Fondo Común, las posibilidades reales de que esta organización sea operativa son escasas¹⁷⁰.

Entretanto, las sesiones de la UNCTAD que se han sucedido se han limitado a renovar su fe, algo desvanecida, en el Programa Integrado de Productos de Base adoptado en 1976, al tiempo que cobraban más interés, a manera de paliativo, los proyectos de financiación compensatoria de pérdidas procedentes de los ingresos de exportación¹⁷¹.

¹⁶⁹. La distribución acordada de los votos en el seno del Fondo Común concede el 45% de los mismos al Grupo de los 77; el 40,2% al Grupo B; el 7,7% al Grupo D (países socialistas europeos); el 2,9% a China; y el 4,2% restante a miembros no clasificados.

¹⁷⁰. La entrada en vigor del Fondo Común precisa el depósito del instrumento de ratificación, de aceptación o de aprobación de al menos noventa Estados, a condición de que éstos supongan dos tercios de las contribuciones totales al Fondo. En vísperas de UNCTAD VII (julio-87), ya habían prestado su consentimiento al acuerdo noventa Estados, representantes del 57,87% del capital del Fondo. HAQUANI, Z.: La CNUCED VII..., loc. cit., pág. 344. Se prevé que el acuerdo entre en vigor en los primeros meses de 1989.

¹⁷¹. Cfr. Resolución 124 (V) de 3.6.79 sobre el PIPB; Resolución 153 (VI) de 2.7.83 sobre el Fondo Común para los productos de base; y Resolución 155 (VI) sobre la aplicación del PIPB en la esfera de la estabilización y fortalecimiento de los mercados de Productos de Base. Las dudas fundadas sobre la funcionalidad del Fondo Común residen, no sólo en la resistencia callada de unos y en el escepticismo de otros -países en desarrollo inclusive-, sino también en la falta de convencimiento de muchos expertos en la utilidad

El panorama actual exhibe una desregulación generalizada de las corrientes comerciales de productos de base y un vasto escepticismo sobre la conclusión y operatividad de futuros AIPB. En este desencanto ha incidido, en particular, la crisis originada a principios de 1986 en el seno del Consejo Internacional del Estaño, institución que se ha declarado en bancarrota a causa de sus repetidos e infructuosos intentos de sostener el precio del metal. Los dos principales importadores, USA y la CEE, han anunciado su propósito de no sumarse a un eventual acuerdo internacional del estaño que pudiese firmarse en adelante y han propuesto, en su lugar, la constitución de un Grupo de estudios sobre el estaño.

Significativa es asimismo la crisis en que se encuentra el mercado internacional del cacao, luego de que comenzase a reglamentarlo un acuerdo intergubernamental, en vigor provisionalmente desde el 1 de febrero de 1987. Las discusiones sobre la gestión de un plan de estabilización de precios en el sector han fracasado y existe un riesgo cierto de que este AIPB deba ser desmantelado, lo que comportaría perniciosos efectos para los países en desarrollo especializados en este producto.

Algunos AIPB ni siquiera contienen disposiciones controladoras de las cotizaciones del producto, sino que arbitran sobre todo medidas favorecedoras de la investigación y

del proyecto. Vid. la discusión suscitada al respecto en el libro que recoge las actas del Coloquio sobre Le rôle de l'Europe dans le nouvel ordre économique, en especial los trabajos citados en supra nota 141. "Up to now -concluyó su intervención Keschull en este coloquio- the discussion on this subject is characterized more by credos than by empirically based facts of the expected effects of the whole programme" (pág. 196).

de la distribución comercial en el sector. Nos referimos a los casos del yute, madera tropical, azúcar, aceite de oliva y trigo.

Un signo menor y frágil de esta tendencia señalada lo proporcionan los casos del caucho natural y del café. El primero de estos productos se ha reglamentado de nuevo por un acuerdo firmado en 1987, en el marco del PIPB. Este acuerdo, sin embargo, aún no ha entrado en vigor. El mercado del café, objeto de un importante tráfico comercial, ha sido finalmente sometido a un control de precios para la temporada 1988-89, después de que los contingentes establecidos en el acuerdo de 1983 dejasen de ser efectivos durante dos años. Las perspectivas del nuevo acuerdo que habrá de firmarse en 1989 no son halagüeñas para los países productores, pues los consumidores más sobresalientes desean reducir las cuotas de importación y concertar un acuerdo respetuoso con las tendencias naturales del mercado.

Al término de esta breve crónica histórica sobre la evolución seguida por los AIPB, creo que pueden reproducirse en la actualidad las siguientes palabras escritas en 1977:

"Peu de questions ont mobilisé autant d'efforts de la part de la communauté internationale, et pendant tant de temps, pour arriver à si peu de résultats que celle des accords internationaux concernant les produits de base"¹⁷².

¹⁷². BYE, M. y DESTANNE DE BERNIS, G.: Relations économiques internationales. Echanges commerciaux. Paris, 1977, pág. 902.

La principal organización internacional consagrada al problema del comercio de los productos de base -la UNCTAD- se ha convertido consiguientemente en "une sorte de dramaturgie du dialogue Nord-Sud", como la calificaba en julio de 1987 el diario *Le Monde*¹⁷³.

¹⁷³. Le Monde. 7.7.87. pág. 31.

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

El Stabex y la CFF, como la financiación compensatoria en general, se han presentado tradicionalmente como alternativas a la implantación de mecanismos reguladores de los mercados internacionales de productos de base. Las tesis más liberales defienden ante todo el dismantelamiento de las trabas al comercio y la remisión a los efectos del libre mercado. En última instancia, admiten la práctica de librar giros financieros que compensen en alguna medida las consecuencias perniciosas de una pérdida sustancial de ingresos de exportación; pero, insistimos, refutan la intervención directa en los intercambios comerciales.

Por el contrario, las tesis más progresistas, en coherencia con las reivindicaciones del Tercer mundo, preconizan, como opción prioritaria, el establecimiento de organizaciones mundiales de mercados en los productos básicos. Sólo como medida provisional y subsidiaria ante el fracaso de los AIPB, se recomiendan sistemas de estabilización de ganancias de exportación¹⁷⁴.

¹⁷⁴. Este carácter residual, al que ya hemos hecho referencia, se expresa claramente en las siguientes palabras, escritas en 1975 por el entonces Secretario general de la UNCTAD: "I must hasten to say that we see the proposal for compensatory financing as very much a residual mechanism, a supportive device to the other parts of the package. We do not see it as a substitute for the stocking operation, for the need to intervene in commodity markets so as to improve and stabilize them. In other words we do not see compensatory financing occupying the centre of the stage". COREA, G.: UNCTAD IV: From resolutions to action. SD. 1975-1976. págs. 612-613. Desde entonces, la financiación compensatoria ha cobrado mayor utilidad, precisamente ante el fracaso de las organizaciones mundiales de mercado proyectadas en el sector de los productos primarios. De todos modos, aún hoy no se la ha despojado de su impronta secundaria, como se observa en una reciente resolución del

Los AIPB encierran, en efecto, ventajas incontestables en relación a la compensación financiera. La intervención en los flujos comerciales, si resulta fructífera, erradica o atenta el mal de las fluctuaciones de ingresos desde su raíz, no pretende corregirlas después. Por tanto, la estabilización de los mercados es inmediata, eludiendo el trámite, muchas veces complicado, de solicitar una ayuda financiera paliativa. De esta forma también, se suprime toda injerencia del país u organismo benefactor en la política económica del país receptor de los fondos. La estabilización, además, se alcanza consensuadamente, tanto en la celebración del acuerdo internacional, como en el desarrollo del acuerdo, practicado por una organización internacional que dicho acuerdo constituye y que funciona mediante la asignación de igual número de votos para el bloque de países productores y para el de países consumidores¹⁷⁵.

Si bien la regulación convencional del comercio de productos de base podría, teóricamente, resultar beneficiosa indistintamente para países exportadores e importadores, los AIPB son identificados como instrumentos de desarrollo, pues los países en desarrollo son más vulnerables a las fluctuaciones sufridas por la venta de materias primas y éstas tienen más

Parlamento Europeo, en la que se insta a la ampliación de los sistemas de estabilización de ingresos de exportación, "mientras no se haya elaborado ni aplicado una política internacional en el ámbito de las materias primas". Resolución de 18.2.87. DOCE n C 76 de 23.3.87. págs. 60-64. p. 12.

¹⁷⁵. Sobre el procedimiento decisorio en las organizaciones internacionales de productos de base, véase ZAMORA, S.: Voting in International Economic Organizations. AJIL. 1980-3. págs. 581-582.

proclividad a la baja que al alza.

Ahora bien, las anteriores consideraciones merecen algunas precisiones. En primer lugar, tampoco los AIPB comprometen la actual división internacional del trabajo que confina a los países atrasados a la función de abastecedores de artículos primarios¹⁷⁶. De otra parte, la concertación y eficaz funcionamiento de los AIPB se enfrentan a un cúmulo de obstáculos de orden económico¹⁷⁷ y técnico-jurídico¹⁷⁸. Como acabamos de comprobar, la efectiva estabilización a nivel remunerador de las cotizaciones de productos básicos ha sido excepcional y poco duradera, y, en ocasiones, el balance arrojado por un acuerdo de esta naturaleza ha resultado perjudicial para los países subdesarrollados, sean éstos productores o consumidores. Así las cosas, algunos importantes países exportadores del Tercer mundo han rechazado su entrada o

¹⁷⁶. Numerosos autores han puesto de manifiesto además los riesgos que comporta una estabilización engañosa que adormezca los planes de desarrollo de los países atrasados. Un pionero de esta posición es André MARCHAL. Vid. su artículo: "A propos de la stabilisation des cours des produits de base". Development & Civilisation. Sept-1964. pág. 67.

¹⁷⁷. Los economistas han puesto de relieve diversas circunstancias coyunturales que favorecen la celebración de AIPB. Vid., por ejemplo, MINGST, K.A.: Economic determinants of international commodity regulation. JWTL. 1979-2. págs. 158-169.

¹⁷⁸. Me remito en esta cuestión al estudio publicado en 1982 por Coret. En dicho estudio se pone de manifiesto, en particular, el difícil engarce entre la fluctuación de los hechos económicos y la consustancial estabilidad de la regla jurídica y, por otra parte, la unidad del texto convencional y la necesaria participación de un número representativo de países exportadores e importadores. CORET, A.: Les accords internationaux de produits. Sécurité et insécurité juridique. JDI. 1982-2. págs. 346-373.

su permanencia en un AIPB¹⁷⁹.

La respuesta a los problemas con que tropiezan los AIPB pasa desde luego por la concesión de mayores sacrificios por parte de los países industrializados. En la actualidad, éstos no se encuentran muy inclinados a consentirlos ante un poder depreciado y fragmentado del Tercer mundo, las dificultades de aplicación práctica de los acuerdos y la filosofía económica del momento, decididamente liberal. Ciertamente, ante la persistencia del mal de las caídas cíclicas, a veces estructurales, de los ingresos de exportación de productos básicos, y ante la inoperancia de su control convencional, la misión adjudicada a los sistemas de financiación compensatoria se ha visto realizada. Adecuadamente instrumentados, estos mecanismos ofrecen, respecto a los AIPB, dos ventajas adicionales incuestionables: atienden asimismo al descenso operado en el volumen de producción exportado y configuran una visión globalizadora de los ingresos de exportación de un país, al tomar en consideración la totalidad de los mismos o bien las ventas de una pluralidad de productos significativos.

Ahora bien, la contraposición AIPB / Financiación compensatoria debe ser superada en favor de una fórmula intermedia que combine y complemente ambas acciones en aras de

¹⁷⁹. Algunos estudios han llegado a descartar la estabilidad de los mercados como medio deseable para lograr una mejoría económica inmediata. En esta línea, BANKS, F.E.: Economics and politics of primary commodities. JWTL. 1976-6. págs. 567-575. Singer y Ansari, por su parte, mantienen que Tanzania resultó perjudicada por el acuerdo adoptado extra-oficialmente para subir el precio del henequén, ya que hubo finalmente que bajar sus precios para poder competir con los países signatarios del convenio. SINGER, H. y ANSARI, J.: Países ricos y pobres. Madrid, 1982. pág. 123.

una estabilización eficaz de las entradas por exportación en los países infradesarrollados. En efecto, ambos sistemas se necesitan. Ya hemos referido que los AIPB resultan con frecuencia inaplicados y que, en todo caso, la compensación financiera les añade ventajas. Desde el extremo opuesto, los mecanismos como el Stabex disfrutaban de un régimen financiero más saneado si se establecen instrumentos convencionales que impidan caídas profundas de los precios¹⁸⁰.

Por consiguiente, la concertación de AIPB y de sistemas de financiación compensatoria debe ser operada sincrónica y coordinadamente¹⁸¹. Ambas medidas deben ir acompañadas, a su

¹⁸⁰. La crisis financiera desatada en el Stabex durante el ejercicio 1987 obedece en parte a la caída vertical en la cotización mundial del café, luego de suspenderse los contingentes fijados por el acuerdo internacional en el sector. Bien es verdad, y es un ejemplo que confirma la insuficiencia y los límites de los AIPB, que la vigencia de controles convencionales sobre el café y sobre el cacao no impidió que el Stabex se mostrase incapaz de satisfacer todos los derechos de transferencia. Precisamente, esta circunstancia estuvo propiciada por la caída de ingresos en los sectores aludidos.

¹⁸¹. Algunos autores han defendido la inserción de medidas de financiación compensatoria en el marco de los AIPB. Vid. WALLICHS, H.C.: *Stabilization of proceeds from raw material exports*. En ELLIS, H.S. (ED.): *Economic development for Latin America*. London, 1963. pág. 359. Con vistas a las negociaciones, luego truncadas, para celebrar un acuerdo internacional sobre el cobre, algunos países de la CEE eran partidarios de orientar dicho acuerdo hacia la compensación financiera de pérdidas, más que hacia medidas estabilizadoras del mercado de este metal. Esta propuesta fue desaconsejada abiertamente por la Comisión, sustentada en el alto coste de la medida, en la vocación autónoma de los sistemas de financiación compensatoria y en el presumible rechazo de los países exportadores. Vid. COM (79) 305 final. 8.6.79. A mi juicio también, la financiación compensatoria no es subsumible, al menos por entero, en controles convencionales independientes del comercio de productos básicos, sino que ha de contar con una existencia independiente. En favor también de la combinación de medidas estabilizadoras de precios y de medidas de financiación compensatoria, vid., entre otros muchos, WARMINGTON, W.A.: *Stabilization in primary products markets: an analysis of conflicting needs and their resolutions*. JWTL. 1974-3. págs. 298-315, esp. pág. 307; CUDDY, J.D.A.: *The Common Fund and earnings stabilization*. JWTL. 1978-2. págs. 107-120; y DIEZ-HOTCHLEITNER, J.: *El Stabex y el Sysmin en el convenio de Lomé II. Perspectivas para Lomé III*. RIE. 1983-3. pág. 934.

Resulta igualmente significativo comprobar cómo el Convenio de Derecho del Mar de 1982 ha recogido esta conjunción de acciones -estabilizadoras de cotizaciones y compensadoras de pérdidas- al reglamentar los recursos obtenidos en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo. Cfr. en este sentido los apartados f) y h) del artículo 150, así como el artículo 151.10.

vez, de acciones tendentes al ajuste estructural en las economías centradas en el monocultivo.

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

El siguiente y postrero paso en esta contextualización internacional del Stabex es la consideración que reciben los AIPB en el marco de Lomé III. Llama la atención, en primer lugar, la supresión en este convenio de la cláusula recogida en sus dos precedentes, reconociendo explícitamente la preeminencia de las disposiciones de los AIPB sobre la regla general contenida en el sistema de Lomé, referente a la liberalización de las importaciones comunitarias procedentes de los países ACP¹⁸². La cuestión no ofrece en la actualidad gran relevancia, dada la generalizada desregulación de los mercados mundiales de productos de base. Además, la respuesta práctica parece clara en favor de la aplicación prioritaria de los instrumentos convencionales multilaterales de intervención en dichos mercados, que resulten aplicables en el transcurso de la vigencia de Lomé III. En cambio, la respuesta jurídico-internacional al problema sería, en puridad, otra distinta, si nos atenemos al tenor del artículo 30 de los convenios de Viena sobre derecho de los Tratados, concluidos en 1969 y 1986. Con arreglo a esta disposición, el AIPB previo a Lomé III, "se aplicará únicamente en la medida en que sus disposiciones sean compatibles con las del tratado posterior", en cuanto a las relaciones entre dos partes de ambos tratados. Por lo que

¹⁸². Cfr. artículos 3,3, de Lomé I y 4,1 de Lomé II.

respecta a las relaciones entre una parte en los dos tratados y una parte en uno de los dos tratados solamente, los derechos y obligaciones recíprocos se regirán por el tratado en el que ambas partes participen. Ocurre, sin embargo, que una aplicación de Lomé III puede perturbar los intercambios arbitrados en un AIPB. Por ejemplo, si los contingentes previstos en el acuerdo internacional del café no son respetados en las relaciones comerciales entre la CEE y los Estados ACP, todas las previsiones de estabilización del precio del café no serán cumplidas. El apartado 5 del artículo 30 de las Convenciones de Viena citadas contempla situaciones de este tipo al no prejuzgar la responsabilidad en que puede incurrir una parte de un tratado cuyas disposiciones sean incompatibles con las obligaciones contraídas con respecto a otra parte en virtud de un tercer tratado.

Hay, pues, que lamentar la omisión de un precepto específico que reconozca la prevalencia de las disposiciones de un AIPB, anterior o posterior a Lomé III, sobre el régimen comercial establecido en este convenio. El silencio guardado por el tercer convenio ACP-CEE es más reprochable por cuanto la Decisión en vigor relativa a la asociación de los PTUM y el reglamento de desarrollo del Compex si contemplan explícitamente su subordinación al mandato de un control convencional de los mercados de materias primas.

El silencio comentado puede entenderse como expresivo del espíritu que anima en la actualidad la celebración de AIPB. El

artículo 49 de Lomé III contiene una disposición vaga y programática de consulta entre las partes en los foros internacionales que tengan vocacionalmente la intención de estabilizar las cotizaciones de productos primarios agrícolas. Esta fórmula queda por debajo de las aspiraciones expuestas por el Grupo ACP durante las negociaciones, las cuales se orientaban hacia una reglamentación regional de los precios entre las partes contratantes y hacia una concertación formal de los países signatarios ante la celebración de nuevos AIPB. A mi entender, el asentimiento de la CEE a las pretensiones de los Estados ACP hubiese ocasionado una indeseable balcanización del comercio internacional de artículos primarios, difícil además de lograr técnicamente.

Como solución de compromiso, la CEE transigió en la idea de crear un Comité de productos de base agrícolas, finalmente contemplado en el artículo 47 de Lomé III. En dicho Comité se formaliza la exposición de la postura del Grupo ACP ante los problemas derivados de las salidas comerciales hacia la CEE de sus productos primarios agrícolas.

Las escasas y etéreas promesas que la Comunidad ha consentido en Lomé III en lo atinente al tratamiento por el mismo de los AIPB, no son, a mi juicio, sino una manifestación de un fenómeno perceptible en los últimos años en el seno de la CEE, cual es el de un progresivo debilitamiento oficial de la fe en la concertación y operatividad de dichos acuerdos internacionales.

Recuérdese que en 1975 la Comisión de las Comunidades Europeas hacía pública una comunicación en la que defendía, sin reservas, la celebración de convenios internacionales de control del comercio de productos de base¹⁸³. El mismo día, 13 de junio de 1975, otra comunicación de la Comisión propugnaba un nuevo sistema de financiación compensatoria que no entorpeciera de ninguna manera la negociación y aplicación de este género de acuerdos internacionales¹⁸⁴.

Esta misma voluntad aún puede apreciarse en una comunicación de 1984 acerca de las relaciones de la Comunidad con Africa. En la misma, la Comisión reafirmaba, acaso con más énfasis, su confianza en la intervención convencional en el tráfico comercial de productos básicos:

"la véritable solution au problème de l'instabilité des marchés des produits de base réside dans une volonté et un effort beaucoup plus intense que doit manifester la communauté internationale tout entière pour stabiliser ces marchés qui sont des marchés mondiaux"¹⁸⁵.

Este tono persuadido se transformaba, tan sólo dos años después, en una actitud teñida de escepticismo. La Comisión se

¹⁸³. "Accords par produits destinés à limiter les fluctuations excessives des prix". 13.6.75. Bull. CE. Suppl. 6/75. págs. 35-47.

¹⁸⁴. "Une action internationale dans le domaine de la stabilisation des recettes d'exportation". Bull. CE. Suppl. 6/75. págs. 49-58.

¹⁸⁵. COM (84) 310 final. 21.5.84. pág. 30.

expresaba así en una comunicación de 1986:

"A pesar de las reservas de cara a la validez y a la viabilidad de este tipo de instrumentos, reservas que se han manifestado y que incluso se han ampliado recientemente en favor de determinadas evoluciones (acuerdos estaño y cacao), podemos pensar que, concebidos de manera realista (es decir, incluyendo niveles de precios que respeten las tendencias a largo plazo de los mercados y cláusulas que permitan proceder -de manera flexible, pero efectiva- a los ajustes necesarios), los acuerdos tendentes a la estabilización de los precios siguen siendo útiles para un determinado número de productos de base".

Para el comercio de productos de base no susceptibles de ser instrumentados por acuerdos intergubernamentales, el documento referido de la Comisión sostenía el establecimiento de *observatorios de productos*, a fin de analizar la situación y la evolución de los mercados¹⁸⁶.

Un rechazo rotundo de los AIPB, como remedio a los males conocidos por las exportaciones de materias primas desde los países subdesarrollados, se razona en un artículo publicado en 1981 por J.-C. Muller. Aunque redactado a título personal, la posición mantenida resulta altamente significativa, ya que este autor es el jefe de la división Stabex de la Comisión de las Comunidades Europeas. Muller sostiene, de un lado, los obstáculos; de otro, la improcedencia que envuelve a la

¹⁸⁶. "Los problemas del desarrollo de Africa. Examen a corto y largo plazo. COM (86) 179 final. 10.9.86. p. 2.1. También para la reunión de UNCTAD VII en julio de 1987, la Comisión se inclinó por medidas de diversificación productiva, por la implantación de observatorios de productos y por la invitación a otras regiones industrializadas para instrumentar mecanismos de estabilización de las características del Stabex.

celebración de acuerdos intergubernamentales de productos de base. En su lugar, se pronuncia en favor del establecimiento de sistemas de seguro ante pérdidas provenientes de los ingresos de exportación, mediante la constitución coordinada de *Stabex* regionales¹⁸⁷.

Si a esta voluntad y fe debilitadas en torno a los AIPB en la Comunidad, ánimo compartido por otras áreas industrializadas, sumamos las incertidumbres jurídicas que rodean al régimen de participación de la CEE en dichos acuerdos¹⁸⁸, podemos fundadamente pronosticar un ocaso crepuscular en los próximos años de la intervención convencional multilateral en los mercados internacionales de producto de base, a fin de corregir sus fluctuaciones. Esa tendencia sólo prolongaría el estado de cosas actual que ya conocemos.

Ante la probabilidad de esta circunstancia, y ante los

¹⁸⁷. MULLER, J.-C.: L'instabilité des recettes d'exportation des pays en voie de développement: maux et remèdes. *RMC*. n 252. Déc.-1981. págs. 549-561. Sus palabras, reproducidas en pág. 557, son concluyentes sobre la opinión que le merecen los AIPB: "La stabilisation des prix est impossible à atteindre par la voie des accords mondiaux ou, si elle l'était, ce ne serait qu'au prix de risques économiques et politiques graves".

¹⁸⁸. Estas incertidumbres, como sabemos, no fueron del todo resueltas por el dictamen 1/78 del TJCE sobre el acuerdo internacional del caucho natural, pues en el mismo se condicionaba la competencia exclusiva de la CEE para celebrar dicho acuerdo a la imputación de sus cargas financieras al presupuesto comunitario. Los Estados miembros contarían, con arreglo a este pronunciamiento, con la facultad de financiar los gastos del convenio y de ratificarlo conjuntamente con la CEE como tal. Las dudas jurídicas han pretendido ser resueltas mediante la fórmula política contenida en el documento Proba veinte de 27.3.81. Este acuerdo abarca todos los productos de base recogidos en el PIPB, excepción hecha del acuerdo que instituyó el Fondo Común y de aquellos bienes primarios que forman parte de una organización común de mercados. De conformidad con el acuerdo Proba veinte, se establece una participación conjunta en el marco de una delegación común comunitaria, la cual se expresará con una sola voz. Una reciente infracción a este compromiso, que margina toda consideración jurídico-institucional, ha tenido lugar en la Conferencia internacional del café celebrada en Londres en marzo de 1987, a fin de reintroducir el régimen de cuotas de importación y exportación de este producto. En dicha Conferencia, Francia se alineó con la postura defendida por los Estados africanos, en contra de la reunida en el seno de la Comunidad Europea. Vid. Agence Et .pe. 7.3.87. n 4504. pág. 9.

consiguientes efectos perniciosos que de la misma se derivarán para las economías poco industrializadas, podemos vaticinar larga vida a los mecanismos como el Stabex, así como preconizar su extensión y reforma, dada la alta misión confiada en la actualidad a los sistemas de indemnización compensatoria por pérdidas de exportación. A continuación corresponde, una vez conocidos los antecedentes y el marco internacional en que se desenvuelve el Stabex, adentrarse en su funcionamiento.

CAPITULO 2 : EL DISEÑO DEL STABEX

I. DIMENSION ESPACIAL: LAS PARTES CONTRATANTES

1. La CEE y sus estados miembros

1.1. La ampliación de la CEE y el tercer convenio de Lomé

1.2. Los acuerdos mixtos de la CEE: consideraciones generales

1.3. El alcance del artículo 238 TCEE en Lomé III

1.4. Los acuerdos internos celebrados en aplicación de Lomé III

1.5. Perspectivas y propuestas para el próximo convenio ACP-CEE.

2. El grupo de países de Africa, Caribe y Pacífico (ACP)

2.1. Estructura orgánica y naturaleza del Grupo ACP

2.2. La dialéctica regionalismo/mundialismo en Lomé

2.3. Procedimiento de ampliación del Grupo ACP en Lomé III

- A) Procedimiento simplificado
- B) Procedimiento convencional

2.4. El desigual reparto de los fondos Stabex en el Grupo ACP

- A) Consideraciones generales
- B) La calificación de países ACP *menos desarrollados/enclaves/insulares*
- C) La consideración para ciertos países ACP de sus exportaciones hacia mercados extra-comunitarios
 - C.1. Delimitación del tema
 - C.2. La derogación todos los destinos
 - C.2.1. Procedimiento para la

derogación

- a) Presentación de la solicitud
- b) Instrucción de la solicitud
- c) Pronunciamento del Consejo de Ministros ACP-CEE

C.2.2. Criterios materiales de decisión

- a) La orientación de las exportaciones del país solicitante
- b) Otros criterios utilizados

C.3. La derogación intra-ACP.

II. DIMENSION TEMPORAL

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

III. DIMENSION MATERIAL

1. La lista de productos de base agrícolas originarios de países ACP cubiertos por el Stabex
 - 1.1. Productos
 - 1.2. Productos de base
 - 1.3. Productos de base agrícolas
 - A) El régimen diferenciado para los minerales
 - B) El régimen diferenciado para el azúcar
 - 1.4. Productos de base agrícolas originarios de los países ACP

2. La inclusión de nuevos productos en la lista Stabex

2.1. Procedimiento

- A) Presentación de la solicitud
- B) Instrucción de la solicitud
- C) Pronunciamento del Consejo de Ministros ACP-CEE

2.2. Criterios materiales de decisión

- A) Aspectos generales
- B) La situación económica del país peticionario
- C) El equilibrio financiero del sistema
- D) La política agrícola de la CEE

IV. LOS UMBRALES ECONOMICOS DE ACTIVACION

- 1. Planteamiento del tema
- 2. El umbral de dependencia
- 3. El umbral de fluctuación
 - 3.1. Reglas generales
 - 3.2. Excepciones

V. LOS RECURSOS FINANCIEROS

- 1. La dotación del FED reservada al Stabex
 - 1.1. El volumen de recursos del 6 FED
 - 1.2. La dotación Stabex para los Estados ACP en Lomé III
 - 1.3. El devengo de intereses de la dotación Stabex en Lomé III
 - 1.4. La dotación Stabex para los PTUM
- 2. El supuesto de crisis financiera del Stabex
 - 2.1. El régimen de Lomé I

2.2. La crisis del sistema durante Lomé II

- A) El ejercicio 1980
- B) El ejercicio 1981

2.3. La regulación en Lomé III del supuesto de crisis financiera

- A) Ideas generales
- B) La fase reglada
- C) La fase discrecional

3. El supuesto de superávit del Stabex

3.1. Aproximación al supuesto

3.2. El saldo arrojado por el Stabex en Lomé II.

I. DIMENSION ESPACIAL: LAS PARTES CONTRATANTES

1. La CEE y sus Estados miembros

1.1. La ampliación de la CEE y el tercer convenio de Lomé

En este epígrafe, conviene separar dos apartados, relativos, respectivamente, a la incorporación de España y Portugal al tercer convenio de Lomé y a la aplicación a estos países de la normativa reguladora del mecanismo Stabex:

- Adhesión de España y Portugal a Lomé III

El compromiso de adhesión de los nuevos Estados miembros de la Comunidad Europea al tercer convenio de Lomé respondía a un imperativo dimanante de la asunción del acervo comunitario en materia de relaciones exteriores que, por lo que respecta a los acuerdos mixtos, se contempla en el artículo 4,2 del Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los tratados de 12 de julio de 1985. Los artículos 179 y 180, en relación a España, y 366 y 367, en relación a Portugal, de este mismo texto normativo, estipulan las condiciones que requiere la incorporación efectiva de estos países a los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad recogidos en los artículos 181 y 368, respectivamente, entre los cuales se incluye Lomé III. Dicha incorporación había de pasar por la conclusión de protocolos con los países contratantes, a fin de

concertar las medidas transitorias y las eventuales adaptaciones¹.

Este trámite se recoge igualmente en el texto del último convenio ACP-CEE, al establecer su artículo 284 que sus disposiciones no se aplicarán a las relaciones entre los países ACP y nuevos Estados miembros de la Comunidad en tanto no entre en vigor el Protocolo de adhesión al objeto ya señalado.

En realidad, la incorporación de España y Portugal al convenio de Lomé, en vigor desde el 1 de mayo de 1986, reviste una triple dimensión: comercial, institucional y financiera.

El capítulo comercial es el que exige la celebración de un Protocolo de adhesión, a fin de asegurar, por una parte, un régimen uniforme de la Comunidad en sus relaciones con los países ACP tras la expiración de las medidas transitorias que dispone el Protocolo y, por otra parte y sobre todo, de convenir la concesión de un régimen comercial por parte de España y Portugal a sus importaciones procedentes de los países ACP que no comporte para éstos un trato más favorable que el dispensado por España y Portugal al resto de los países de la Comunidad. Se trataba, por consiguiente, de pactar un desarme comercial escalonado respecto a las exportaciones de productos originarios

¹. Sobre la asunción por España del acervo comunitario en materia de relaciones exteriores, vid. LOUIS, J.-V.: Las relaciones exteriores en el Acta de adhesión. RIE. 1986-2. págs. 357-374; REMIRO BROTONS, A.: Las relaciones exteriores de la Comunidad Europea. En GARCIA DE ENTERRIA, E., GONZALEZ CAMPOS, J.D. y MUÑOZ MACHADO, S.(dir.): Tratado de derecho comunitario europeo. Estudio sistemático desde el derecho español. Vol. III. Madrid, 1986. págs. 696-700. Sobre el significado del artículo 4 de las Actas de adhesión a la Comunidad hasta ahora concluidas, véase una obra ya clásica en la materia: PUISSOCHET, J.: L'élargissement des Communautés Européennes. Paris, 1974. págs. 187-194.

de Estados ACP hacia territorio ibérico que no mejorara, en ningún caso, el desarme intracomunitario establecido en el Acta de adhesión. Lo que ocurrió es que el Protocolo de adhesión no pudo ser concluido para el 1 de enero de 1986, fecha de la ampliación de la Comunidad a doce países, lo que no causa extrañeza si consideramos que las negociaciones a tal fin sólo comenzaron el 10 de diciembre de 1985.

Previsoriamente, el Acta de adhesión de 12 de junio de 1985 había contemplado tal contingencia y encomendaba, en esa circunstancia, a la Comunidad la adopción de medidas unilaterales. Así se hizo mediante el Reglamento (CEE) n 691/86 del Consejo de 3 de marzo, por el que se establecía hasta el 31 de diciembre del mismo año el régimen provisional aplicable a los intercambios de España y de Portugal con los Estados ACP². Al término del año 1986, el Protocolo de adhesión aún no había sido concluido y hubo de prorrogarse la vigencia de dicho régimen provisional, mediante la Decisión del Consejo de Ministros n 11/86 de 22.12.86, hasta el 30 de junio de 1986³.

Un acuerdo de conjunto acerca del Protocolo se alcanzó en la sesión del Consejo de Ministros de la asociación, celebrada los días 14 y 15 de mayo de 1987. Necesitando la entrada en vigor del Protocolo la ratificación de todas las partes de

². DOCE n 63 de 5.3.86. pág. 3-92. Cfr. asimismo la Decisión n 6/86 del Consejo de Ministros ACP-CEE de 24.4.86. Convenio ACP-CEE. Conjunto de textos. 1986. págs. 87-92.

³. Convenio ACP-CEE. Conjunto de textos. 1986. págs. 115-119.

conformidad con su derecho interno, y prolongándose este trámite con certeza más allá de la fecha de expiración del régimen provisional de intercambios, el Comité de Embajadores, previa delegación del Consejo de Ministros, dispuso la vigencia anticipada del Protocolo, al objeto de evitar el hiato entre la expiración de las medidas transitorias y la aplicación efectiva del Protocolo de adhesión.

A fin de lograr la entrada en vigor anticipada y provisional del Protocolo el 1 de julio de 1987, la Comunidad hubo de proceder a la aprobación interna de un conjunto normativo, en especial de un reglamento de aplicación del Consejo de la CEE, al objeto de asegurar la ejecución de la decisión conjunta ACP-CEE en el seno de la Comunidad, y de una decisión de la Comisión en relación a los productos comprendidos por la CECA. La aceleración del procedimiento decisorio hizo posible que el 25 de junio de 1987 fuesen adoptados los actos normativos requeridos para la vigencia anticipada del Protocolo de adhesión de España y Portugal al tercer convenio de Lomé⁴.

Por lo que respecta a la vertiente orgánica, la participación de los dos nuevos Estados miembros en las instituciones comunes de Lomé III se decidió internamente por la Comunidad y fue efectiva desde el 1 de enero de 1986.

Más comentarios merece el aspecto financiero de la incorporación. La dotación pecuniaria estipulada para el tercer

⁴. Cfr. DOCE n L 172 de 30.6.87.

convenio de Lomé (8.500 millones de Ecus, de los cuales 7.400 corresponden al FED y 1.100 a préstamos del BEI), anticipaba ya la participación en esta cifra de la contribución conjunta de España y Portugal⁵. El acuerdo interno relativo a la financiación y a la gestión de las ayudas de la Comunidad correspondiente al sexto FED, firmado el 19 de febrero de 1985, contenía en consecuencia unas estimaciones en torno a la parte alicuota que correspondería a España y Portugal en el montante de la ayuda⁶. De lo anterior se deducen los dos grandes principios que rigieron este proceso: su carácter exclusivamente comunitario y el escaso margen negociador de que dispusieron los dos Estados ibéricos en relación a sus contribuciones a la asistencia financiera dispensada por la Comunidad en el tercer convenio de Lomé. Finalmente, la Decisión del Consejo de 23 de junio de 1986 modificó el acuerdo financiero relativo al 6 FED, asignando a España una contribución de 499,86 millones de Ecus y

⁵. El apartado A del Anexo XXXVII de Lomé III estipulaba, en este sentido: "La Comunidad declara que la cantidad de 8.500 millones de ECUS contemplada en el artículo 194 se ofrece sobre la base de que, por una parte, cubre al conjunto de los Estados ACP que han participado en la negociación de la Convención, con independencia de la fecha de su adhesión a la misma y, por otra parte, prevé la ampliación de la Comunidad a España y Portugal, con exclusión de cualquier otro país".

⁶. En el Anexo I, este Acuerdo estimaba la aportación de España y Portugal en 565,95 millones de Ecus. En el Anexo II, punto 2, párrafo 2, los Estados signatarios del acuerdo manifestaban su esfuerzo en negociar la participación de España y de Portugal en un nivel que no fuese inferior al 7,7%. En el punto 4 del mismo Anexo, se establecía que "(e)n caso de que las contribuciones de España y de Portugal se fijen globalmente a menos de 7,54% se procederá a un ajuste de las contribuciones de los actuales Estados miembros". DOCE n L 86 de 31.3.86. pág. 220.

a Portugal otra de 66,15 millones de Ecus⁷.

- La participación de España y Portugal en el Stabex

Según he señalado, España y Portugal forman parte de las instituciones paritarias de Lomé III desde su adhesión a las Comunidades Europeas y el montante de la ayuda financiera correspondiente a este convenio sopesó ya la aportación económica que podrían efectuar los nuevos Estados miembros. Consiguientemente, los 925 millones de Ecus que constituyen la dotación del Stabex durante el tercer convenio de Lomé fueron establecidos en el texto de este acuerdo, firmado el 8 de diciembre de 1984, y no se han alterado luego de la ampliación a doce Estados de la Comunidad y posterior adhesión de España y Portugal a Lomé III.

Si quedaba pendiente y resultaba discutible una cuestión importante relativa a la participación de España y Portugal en el mecanismo Stabex. Se trataba de decidir cuál sería el primer año en que las exportaciones de productos originarios de los países ACP hacia territorio español y portugués iban a ser tomadas en consideración, al objeto de calcular los parámetros económicos que determinan, en su caso, la intervención del sistema de estabilización.

⁷. Es decir, se aprobaron las estimaciones contenidas en el acuerdo financiero de 19.2.85. La cifra adjudicada a España, en torno a los 60.000 millones de ptas., resultó excesiva para una parte de la opinión pública especializada. En cambio, un alto funcionario de la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas me indicó que, a su juicio, la aportación española finalmente acordada estaba en consonancia con el peso económico del país y, en consecuencia, la consideraba correcta. En la misma Decisión del Consejo de 23.3.86 se estableció la ponderación de los votos de los diferentes Estados miembros en el seno del Comité FED. Vid. DOCE n L 178 de 2.7.86. pág. 13.

A favor de valorar ya 1985 se podía argüir la interpretación correcta aplicada al término "Comunidad", recogido en los artículos de Lomé III reguladores del Stabex, como alusivo a la Comunidad de doce Estados. Por otra parte, dado que el impacto financiero de las transferencias efectuadas a título del Stabex era soportado proporcionalmente por los doce Estados miembros de la Comunidad, podría sostenerse igualmente la plena equiparación de los doce en los demás aspectos referentes al mecanismo.

Empero, otras razones más convincentes aconsejaban descartar esta solución. En efecto, en 1985, no sólo no se había celebrado el Protocolo de adhesión de España y Portugal a Lomé III, sino que además estos países ni siquiera eran miembros de la Comunidad Europea. Esta circunstancia implicaba, entre otras cosas, que los flujos comerciales registrados en 1985 entre los países ACP y los dos Estados ibéricos se habían reglamentado por factores extraños en absoluto al convenio ACP-CEE.

La solución finalmente retenida fue la de tomar en consideración el año de 1986 como primer ejercicio en que las importaciones de España y Portugal de productos procedentes de los países asociados serían ponderadas a efectos del sistema Stabex. Se optó, pues, por valorar un año en que no se había concluido todavía el Protocolo de adhesión y además se obvió la concertación de esta medida con los interlocutores ACP, tal como resultaba preceptivo en virtud del artículo 284,3, cuyo tenor remite la aplicación de Lomé III a las relaciones entre los

Estados ACP y los nuevos Estados miembros a la previa conclusión de un Protocolo de adhesión, "sin perjuicio de los convenios transitorios que pudieren celebrarse", cláusula que excluía la unilateralidad en la adopción de una medida como la antedicha, aun cuando hay que reconocer su escaso alcance.

Un problema adicional hubo de ser subsanado para lograr la efectividad de la decisión tomada. Se trataba de paliar el ligero desajuste que diferenciaba los sistemas estadísticos de comercio exterior de España y Portugal y del resto de países de la Comunidad Europea. En efecto, las estadísticas españolas basadas en el código de nomenclatura arancelaria NIMEXE estaban disponibles únicamente a partir del 1 de enero de 1983, en tanto que las estadísticas portuguesas existían, bajo esta modalidad, sólo a contar desde el 1 de enero de 1984. Era, pues, necesario para la operatividad del Stabex convertir al código NIMEXE las estadísticas nacionales de 1982, en el caso español, y de 1982 y 1983, en el caso portugués, al objeto de calibrar los oportunos periodos de referencia. Para solventar éste y otros problemas técnicos, la Comisión de las Comunidades Europeas envió sendas misiones a Lisboa y a Madrid.

1.2. Los acuerdos mixtos de la CEE: consideraciones generales

El tercer convenio de Lomé ACP-CEE, al igual que sus antecesores, se inscribe en la política de cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea, de la cual es un ejemplo ilustrativo el Stabex, en razón de la originalidad de la idea y de las peculiaridades de su funcionamiento. Los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas no diseñaban esta política de cooperación como propósito específico y de alcance genérico. El articulado del TCEE, así como sus anexos, se limitaba a atender situaciones concretas relativas a determinados países y territorios, vinculados a Estados de la Comunidad constitucional o históricamente. Esta orientación hacia los países atrasados, en su globalidad, tampoco aparecía explícitamente reseñada en los objetivos comerciales que se asignaba la CEE, los cuales se enmarcaban en un librecambismo que no se graduaba en función de los destinatarios^a.

Si bien el derecho originario de la Comunidad no establecía, como digo, un contenido material de asistencia al subdesarrollo, sí insertaba los cauces formales mediante los cuales esta política podría practicarse: el artículo 113, que contemplaba la concertación de acuerdos comerciales preferenciales en beneficio de terceros países, el artículo 238, cuyo tenor da cabida a convenios de asociación con países en desarrollo, y el artículo 235, que recogía una cláusula abierta

^a. Vid. artículos 18 y 110 del TCEE.

que podría fundamentar jurídicamente instrumentos unilaterales o convencionales de ayuda al desarrollo.

Estas previsiones de partida se han visto ensanchadas, gracias a una jurisprudencia extensiva del TJCE en materia de relaciones exteriores que ha configurado, al alza, el ámbito competencial de la Comunidad en su acción externa⁹. De este modo, la capacidad de obrar en la escena internacional, que el artículo 210 del TCEE reconoce a esta organización, se ha manifestado profusamente de cara a países subdesarrollados que han encontrado en la CEE concesiones comerciales o financieras¹⁰.

Empero, esta acción exterior de la actividad comunitaria persiste hoy mal delimitada y sujeta a frecuentes conflictos, no tanto en relación a los terceros países, que reconocen en general la integración europea, cuanto hacia el interior, hacia los propios Estados miembros.

Un ejemplo de este fenómeno lo constituye desde luego la técnica del acuerdo mixto, esto es, del acuerdo internacional celebrado por la CEE, como tal, y por sus Estados miembros. A esta categoría pertenece el tercer convenio de Lomé, como ya

⁹. Consúltense BOULOUIS, J.: La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes relative aux relations extérieures. RCADI. 1978-II. págs. 335-394; y PESCATORE, P.: External relations in the Case-Law of the Court of Justice of the European Communities. CMLR. 1979-4, págs. 615-645.

¹⁰. Una cuestión distinta, si bien debe ser retenida, es la preponderancia ejercida por el Consejo, órgano de composición intergubernamental, en todo el transcurso de los acuerdos internacionales concluidos por la Comunidad. Vid. en este sentido FLAESCH-MOUGIN, C.: Les accords externes de la CEE..., op. cit., esp. págs. 75-82.

pertenecieron sus antecedentes históricos¹¹.

Este recurso normativo no se contemplaba en los tratados fundacionales de la CEE y de la CECA, aunque sí en el de la CEEA¹². La práctica relativa a la CEE se generó con el acuerdo de asociación de Grecia a la Comunidad en 1962, cuyo alcance se entendió que desbordaba los límites competenciales de la Comunidad, lo que obligó, en ausencia de revisión del tratado constitutivo, a una ratificación conjunta de los seis Estados miembros de aquel entonces¹³.

La celebración mixta de los acuerdos internacionales de la CEE mereció inicialmente una autorizada opinión favorable de René-Jean Dupuy en 1963, quien apreciaba en esta modalidad un medio de reforzar la unidad y la autonomía de la Comunidad, a pesar de la apariencia contraria¹⁴. Pocos años después, Costonis admitía el efecto expansivo de la acción exterior de la Comunidad que podría entrañar la técnica del acuerdo mixto, pero

¹¹. El artículo 285 de Lomé III establece en su primer apartado: a) La presente Convención se celebrará válidamente, en lo que se refiere a la Comunidad, con arreglo a lo dispuesto en los Tratados CEE y CECA; dicha celebración será notificada a las Partes; b) será ratificada por los Estados signatarios -incluyendo los miembros de la Comunidad Europea- con arreglo a sus normas constitucionales respectivas".

¹². Su artículo 102 dispone: "Los acuerdos o convenios celebrados con un tercer Estado, una organización internacional o un nacional de un tercer Estado en los que sean partes, además de la Comunidad, uno o varios Estados miembros, sólo podrán entrar en vigor después que todos los Estados miembros interesados hubieren notificado a la Comisión que tales acuerdos o convenios resultan aplicables de conformidad con la disposiciones de su Derecho interno respectivo".

¹³. Vid. este acuerdo de asociación en JOCE de 18.2.63. pág. 294 ss.

¹⁴. DUPUY, R.-J.: Du caractère unitaire de la Communauté..., loc. cit., pág. 818.

advertía en seguida:

"(i)f the member states grow restive under real or imagine restraints upon their sovereignty, it is difficult to conceive of a more potent instrument than the mixed procedure for arresting the development of these powers"¹⁵.

Desde entonces hasta nuestros días, el acuerdo mixto ha cobrado relevancia en las relaciones exteriores de la CEE. Su existencia, asentada por la práctica, no resulta en si misma cuestionable. Si lo es, en cambio, la utilización que se ha operado de esta técnica normativa que, como ha escrito Huesa Vinaixa, se ha servido de argumentos de carácter pragmático, con preferencia sobre consideraciones "de naturaleza teórico-jurídica o doctrinal, e incluso jurisprudencial"¹⁶.

Lo que se trasluce en esta problemática, que aquí no podemos profundizar, aunque sí ejemplificar con el caso de Lomé, es indudablemente la propia contradicción que preside la integración europea, en la que los Estados miembros aparecen con frecuencia en defensa de sus preocupaciones nacionales

¹⁵. COSTONIS, J.J.: The treaty-making power of the European Economic Community: the perspectives of a decade. CMLR. 1967-68. pág. 451.

¹⁶. HUESA VINAIXA, R.: La delimitación de competencias CEE-Estados miembros en los "acuerdos mixtos": estudio de la práctica reciente. RIE. 1984-1. pág. 51. De hecho, como ha escrito Ehlermann, "(m)ixed agreements could normally be avoided if the Council wanted to avoid them" señalando a continuación este autor algunas vías que se ofrecen para integrar estos acuerdos plenamente en el orden comunitario. EHLERMANN, C.-D.: Mixed agreements. A list of problems. En O'KEEFFE, D. y SCHERMERS, H.G. (ed.): Mixed agreements. Deventer, 1983. págs. 5 ss.. La obra completa constituye un indispensable instrumento de conocimiento de los acuerdos mixtos.

inmediatas, particularmente sensibles en política exterior¹⁷, lo que desemboca en un quebranto de la coherencia y eficacia de las relaciones externas de la Comunidad Europea¹⁸. Probablemente, sea en este sector donde resultan más justificadas las palabras de Liñán Nogueras, aludiendo a que la distribución de poder en la Comunidad no puede ser abordada desde presupuestos instrumentales, "sino que ha de partir de una noción *estructural* del proceso de integración que al entenderlo como un fenómeno contradictorio y conflictual lo concibe como un *sistema de equilibrio*"¹⁹.

Ciertamente, el acuerdo mixto forma parte del derecho comunitario y los Estados miembros sólo deben intervenir en lo referente a las competencias que guardan como propias, según ha

¹⁷. "La capacité d'entretenir des rapports diplomatiques -ha escrito Vlad Constantinesco- apparaît dès lors comme l'une des marques les plus importantes de la souveraineté de l'Etat et celui-ci y accorde une importance d'autant plus grande qu'il devient de moins en moins autonome dans son propre ordre juridique interne. La technique des accords mixtes n'est finalement que l'expression de la réaction des Etats prenant conscience de l'existence d'une répartition des compétences qui, en toute logique, devrait se manifester également sur le plan des relations extérieures de la Communauté". CONSTANTINESCO, V.: Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes. Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés. Paris, 1974. pág. 381.

¹⁸. En opinión de Louis, la resistencia ofrecida por los Estados miembros, junto a la actitud mantenida por los países del Este (en vías de acercamiento gradual, en la actualidad), la difícil inserción de la CEE en las organizaciones internacionales y el retraso en la construcción interna, constituye el principal impedimento para el desarrollo de la personalidad jurídico-internacional de la Comunidad Europea. LOUIS, J.-V.: Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas. En DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M. (Comp.): El derecho de la Comunidad Europea. Universidad Internacional Menéndez y Pelayo. Madrid, 1982. págs. 119-127. Esta resistencia nacional también se explicita en EVERLING, U.: The Law of external economic relations..., loc.cit.

¹⁹. LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: El "Consejo Europeo" y la estructura institucional comunitaria. RIE. 1984-1. pág. 417. Los problemáticos contornos de la noción política exterior de la Comunidad Europea, entendida lato sensu, son desarrollados por este mismo autor en Cooperación política y Acta única europea. RIE. 1988-1, en especial, págs. 52-61.

establecido el TJCE²⁰, y en ninguna manera adentrarse en los asuntos de incumbencia comunitaria. Lo que ocurre es que esta distribución de ámbitos competenciales no se encuentra bien dibujada, se reserva al criterio doméstico soberano de la Comunidad²¹, en donde se procede, como dicho queda, con incertidumbres y vacilaciones, soluciones puntuales que oscurecen el conocimiento doctrinal de los acuerdos internacionales de las Comunidades Europeas y someten al interlocutor a esperas y confusiones engorrosas, que no le hacen perder, sin embargo, el interés por la regulación convencional

²⁰. Cfr. Dictamen de 26.4.77. 1/76. "Projet d'accord relatif à l'instauration d'un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure". Rec. 1977. págs. 741-762.

²¹. El TJCE ha declarado "qu'il n'est pas nécessaire de révéler et de fixer, à l'égard des autres parties à la convention, la répartition des compétences en la matière entre la Communauté et les Etats membres, d'autant plus que celle-ci est susceptible d'évoluer au cours du temps. Il suffira d'affirmer à l'égard des autres parties contractantes que la matière donne lieu à un partage de compétences à l'intérieur de la Communauté, étant entendu que la nature exacte de ce partage est une question interne dans laquelle les Etats tiers n'ont pas à intervenir". Resolución del Tribunal en virtud del artículo 103, 3 del TCEEA. 1/78. Rec. 1978. pág. 2180, n. 35. Por mi parte, estoy de acuerdo con Reuter cuando matiza el pronunciamiento del Tribunal señalando: "En ce qui concerne la sécurité des engagements, on est obligé de reconnaître que lorsque c'est une profonde divergence de points de vue entre Etats membres, ou entre institutions des Communautés qui provoque une incertitude sur la "capacité" ou sur les limites de la "capacité" des Communautés à conclure un traité, il est inévitable que les partenaires conventionnels demandent à être éclairés d'une manière relativement précise sur l'étendue de la "capacité" tant de la Communauté que de ses Etats membres". REUTER, P.: La Conférence de Vienne sur les traités des organisations internationales et la sécurité des engagements conventionnels. En Liber Amicorum Pierre Pescatore. Baden-Baden, 1987. pág. 551. En la misma línea se pronuncia Couvreur cuando advierte que la seguridad de las relaciones jurídicas requiere que el cocontratante de la Comunidad esté perfectamente informado del régimen de derechos y obligaciones existente entre la CEE y sus Estados miembros. COUVREUR, P.: Réflexions sur la portée et les effets de l'engagement conventionnel externe de la Communauté Economique Européenne. En Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Estudios en honor del profesor D. Antonio Truyol Serra. Madrid, 1986. Vol. I. pág. 345. Esta indeterminación de ámbitos de compromiso lleva a Louis y Steenbergen a defender la existencia de una responsabilidad solidaria de la Comunidad y de sus Estados miembros en el caso de acuerdos mixtos, "à moins que soit clairement établie quelles sont les obligations qui ont été acceptées et par quel signataire". LOUIS, J.-V. y STEENBERGEN, J.: La répartition des compétences entre les Communautés Européennes et leurs Etats membres en matière de relations extérieures. En Les Etats fédéraux dans les relations internationales. Actes du colloque de Bruxelles. Institut de Sociologie. 26-27 février 1982. Bruxelles, 1984, pág. 368.

de sus relaciones con la que es la primera potencia comercial del mundo²².

Estudiemos a continuación esta problemática en relación al sistema de Lomé, a fin de discutir la validez de las razones que se aducen para justificar el carácter mixto de los acuerdos ACP-CEE y la consiguiente naturaleza bicéfala del Stabex como instrumento nacido en parte de la Comunidad Europea y en parte de la acción interestatal de sus Estados miembros.

²². Resulta particularmente recomendable leer a este respecto la obra de Ural Ayberck Le mécanisme de la prise des décisions communautaires en matière de relations internationales, cit., en especial su primer parte-
"La position du problème"- págs. 25-65.

1.3. El alcance del artículo 238 TCEE en Lomé III

Los convenios de cooperación ACP-CEE se han fundamentado jurídicamente, por lo que respecta a la Comunidad, en el artículo 238 de su tratado constitutivo. Este precepto, en su primer párrafo, faculta a la CEE para "celebrar con un tercer Estado, una unión de Estados o una organización internacional acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares".

Ante la generalidad con que se conceptúan los acuerdos de asociación, se ha buscado la razón de ser y el perfil de la disposición citada diferenciándola de otros artículos conexos, más claros en su redacción, del mismo cuerpo normativo. En esta dirección, ha cobrado celebridad la fórmula empleada por el antiguo presidente de la Comisión Walter Hallstein, definiendo el convenio de asociación como todo acuerdo que sea *más* que un acuerdo comercial y *menos* que un acuerdo de adhesión. En efecto, igual de claro resulta que el país asociado no se constituye en miembro de pleno derecho de la Comunidad Europea, condición que sólo se adquiere a través del procedimiento contemplado en el artículo 237 TCEE, como que el artículo 238 supone un paso adicional en la relación que un tercero puede mantener con la CEE mediante un acuerdo celebrado por la vía del artículo 113. De otra forma, estaría carente de fundamento la regulación diferenciada del artículo 238 y, en particular, el procedimiento más formal de la celebración de un acuerdo de asociación que

requiere un dictamen conforme evacuado por el Parlamento Europeo y la unanimidad del Consejo para su conclusión²³. Finalmente, tampoco el artículo 238 puede concebirse como un cauce subrepticio para la reforma del Tratado de Roma. Su párrafo 3 despeja cualquier duda que pudiera asomar en este sentido, sentando que "(c)uando estos acuerdos impliquen enmiendas al presente Tratado, estas últimas deberán ser previamente adoptadas según el procedimiento previsto en el artículo 236".

Pasemos ahora desde la conceptualización por exclusión de los acuerdos de asociación, que no permite avanzar demasiado, a un ensayo de definición positiva en relación al caso que nos ocupa. En otras palabras, se debe responder a la siguiente pregunta: ¿permite el artículo 238, por sí solo, esto es, sin la participación conjunta de los Estados miembros, fundamentar en nombre de la CEE la concertación de un convenio internacional como el de Lomé III?

Ciertamente, los tres principios de un acuerdo de asociación según el tenor del artículo 238 no iluminan la contestación, pero, a mi entender, permiten una respuesta afirmativa a la cuestión planteada, dada precisamente la escasa

²³. Flaesch-Mougin encuentra, incluso con anterioridad a la aprobación del Acta única europea, en la solemnidad que preside la celebración de los acuerdos de asociación el rasgo distintivo de este tipo de acuerdos con relación a los comerciales basados en el artículo 113. FLAESCH-MOUGIN, C.: Les accords externes de la CEE..., *op. cit.*, pág. 68. Esta autora defiende que los contenidos materiales de los acuerdos comerciales y de asociación se han entremezclado sin sistemática alguna (*Ibidem*, págs. 15-128), lo que le lleva a proponer una nueva tipología de acuerdos externos de la CEE en su excelente obra. En cambio, Louis y Brückner estiman que no deben abandonarse estos parámetros del derecho originario "qui présentent une utilité descriptive et répondent en outre à des exigences procédurales distinctes". LOUIS, J.-V. y BRÜCKNER, P.: Relations extérieures, *cit.*, pág. 86.

concreción de los conceptos empleados²⁴.

En primer lugar, este precepto no diferencia las características de los Estados que pueden asociarse a la CEE. Por tanto, Estados asociados pueden ser tanto los no europeos y, por ende, no candidatos a la adhesión como los subdesarrollados.

En segundo lugar, la reciprocidad de los derechos y obligaciones contraídos en el acuerdo debe ser relativizada, entendiéndola como equivalencia o cierta proporcionalidad en las prestaciones intercambiadas. De otra manera, habríamos de concluir en que la Comunidad sólo puede asociarse con Estados de nivel de desarrollo equiparable o en que la Comunidad desconsidera el atraso económico de los países asociables, exigiéndoles la devolución íntegra de las concesiones ofrecidas.

Por último, la mención a las acciones comunes y a los procedimientos particulares no añade nada al contenido sustancial de los acuerdos de asociación y debe interpretarse como alusiva a la institucionalización paritaria del convenio que, desde luego, queda ampliamente satisfecha con la estructura orgánica implantada en Lomé III²⁵.

²⁴. Ya en 1966, Jean RAUX escribió que, al no estar definida la asociación en el Tratado de Roma, se permite con esta figura jurídica "toute une gamme de situations intermédiaires". Les relations extérieures de la Communauté Economique Européenne. Paris, 1966. pág. 91.

²⁵. Un interesante esfuerzo conceptual del acuerdo de asociación contemplado en el artículo 238 se recoge en SACLE, A.: L'association dans le traité de Rome. RTDE. 1968-1. págs. 1-18. Sobre el tema existe una prolija bibliografía. Cfr., por ejemplo, LOUIS, J.-V. y BRUCKNER, P.: Relations extérieures, cit., en especial págs. 84-93; y SOBRINO HEREDIA, J.M.: Las relaciones de cooperación para el desarrollo..., op. cit., en especial págs. 77-89.

Ahora bien, los convenios de asociación enraizados históricamente en la Parte IV del TCEE se han visto singularizados por esta circunstancia, la cual ha cuestionado su verdadera ubicación en el derecho comunitario. De hecho, los dos convenios CEE-EAMA, firmados en Yaundé, omitían mencionar una disposición específica del TCEE como base jurídica²⁶. La triple opción presentada a una veintena de países de la Commonwealth en el Protocolo n.º 22 del Acta de adhesión a las Comunidades Europeas de 22 de enero de 1972, separaba los acuerdos comerciales y los acuerdos de asociación basados en el artículo 238 del acuerdo de asociación que sucedería al de Yaundé II. Los tres convenios ACP-CEE han asumido, en cambio, la vía del artículo 238 para sustentar el acto normativo que los ha aprobado en nombre de la CEE. Sin embargo, la calificación jurídica de los acuerdos de Lomé, aparte su naturaleza mixta, sigue siendo objeto de debate doctrinal. Sin perjuicio de profundizar más adelante en el tema, debe descartarse desde ahora rotundamente que el indiscutible engarce histórico existente entre la Parte IV del TCEE y el tercer convenio de Lomé se traslade al ámbito jurídico. Los artículos 131 y siguientes del Tratado de Roma instituyeron un régimen de asociación unilateralmente concedido por la CEE a territorios no autónomos y los convenios ACP-CEE establecen relaciones convencionales entre las partes contratantes, todas ellas

²⁶. Vid. AYBERCK, U.: Le mécanisme de la prise des décisions..., *op. cit.*, págs. 349-350.

plenamente soberanas. Estos convenios, por consiguiente, sólo pueden descansar en una disposición del TCEE que contemple la celebración de acuerdos internacionales de la Comunidad, explícita o implícitamente, a los que sea aplicable, pues, el artículo 228. Por esta razón, los convenios de Lomé no están vinculados en absoluto por aspectos procedimentales o materiales contenidos en la Parte IV del TCEE. Así, no podemos compartir la opinión emitida por Vignes en 1970, justificando el carácter mixto de Yaundé II en el hecho de que la asistencia financiera a los asociados queda fuera del margen competencial de la CEE, en virtud de la asociación de los PTUM, cuyo convenio de asociación anejo al TCEE instituye por la vía interestatal el primer FED²⁷.

Según las anteriores consideraciones, estimo que el artículo 238 representa el apropiado encuadre jurídico de Lomé III, sin desconocer las atipicidades del convenio y su conexión histórica con el régimen de asociación instaurado autónomamente por la CEE. De hecho, como sabemos, paralelamente y con contenido análogo a los sucesivos convenios de Yaundé y de Lomé, el Consejo de la Comunidad sigue adoptando, en base al artículo 136 TCEE, decisiones que determinan las condiciones de asociación de los PTUM a la CEE.

Por consiguiente, nuestro análisis debe proseguir enfocado en los límites del artículo 238, a fin de encontrar, en su caso, la explicación del carácter mixto de Lomé III. En otros

²⁷. VIGNES, D.: L'associations des Etats africains et malgache à la C.E.E. Paris, 1970, pág. 21.

términos, la participación de los Estados miembros al lado de la CEE no se justificaría más que si Lomé III contuviese disposiciones que desbordasen el ámbito del artículo 238. Excepción debe hacerse, en cualquier caso, según ha establecido el TJCE, de aquellas cláusulas que, aun no siendo abarcadas por los acuerdos de asociación de la CEE, revistiesen un mero carácter "accesorio auxiliar" que no bastaría para alterar la naturaleza jurídica del acuerdo²⁸.

El capítulo comercial no ofrece discusión, pues su rango comunitario está establecido, desde el término del periodo transitorio, en el artículo 113, cuyo ámbito competencial el artículo 238 incorpora. En cambio, si resulta polémica la consideración interestatal o comunitaria de los aspectos relativos a la cooperación financiera y técnica, entre los cuales figura el Stabex. Mi respuesta al dilema planteado defiende la opción comunitaria. La explicación reside en la noción de acuerdo de asociación establecida en el TCEE como un **plus** indeterminado que se añade a la cooperación comercial²⁹.

²⁸. Cfr. Dictamen del TJCE. 1/78, cit., Rec. 1979. pág. 2917 n. 56. Tal sería el caso en Lomé III del título dedicado a la cooperación cultural y social (artículos 114-128). No deja de ser sintomático, además, que los Estados miembros se hayan mostrado en repetidas ocasiones reacios a tratar en el seno de los órganos paritarios de Lomé asuntos que han considerado de su incumbencia interna, como, por ejemplo, el trato dispensado a los estudiantes de países ACP en países comunitarios. Cuestión adyacente sería determinar si el ámbito potencialmente abarcable por el artículo 235 podría ser adicionado al espacio competencial de un acuerdo de asociación celebrado en virtud del artículo 238, tesis defendida por J.-V. LOUIS y P. BRUCKNER en *Relations extérieures*, cit., pág. 93. Esta opinión fue también vertida por la Comisión en sus observaciones escritas presentadas ante el TJCE en el asunto 12/86, Demirel. Vid. infra nota 29.

²⁹. Louis y Brückner han sostenido la inclusión en un acuerdo de asociación de instrumentos comunitarios aun cuando no tengan su equivalencia en el derecho interno de la Comunidad. *Relations extérieures*, cit., pág. 93. Particularmente interesante resulta en este aspecto el estudio del asunto 12/86, Demirel, ante el TJCE. En su sentencia, el Tribunal no precisó de formular una teoría general en la materia, limitándose a señalar que

Así pues, la CEE está facultada para modular su intervención en otros sectores, principalmente financieros, en favor precisamente de países atrasados. En este margen de maniobra, se encuentra capacitada para instaurar convencionalmente instrumentos como el Stabex, el cual debe adquirir en consecuencia una consideración estrictamente imputable a la Europa integrada. Esta capacidad facultativa que la CEE posee en orden a entablar una cooperación financiera con países asociados no excluye una competencia concurrente de sus Estados miembros para concertar acuerdos separados en sectores afines, siempre que guarden la debida coordinación con la acción comunitaria³⁰.

De resultas de esta afirmación, sólo puede motivarse la concelebración Estados miembros / CEE del tercer convenio de Lomé en el sistema de financiación del acuerdo, alimentado de

"l'article 238 doit nécessairement conférer à la Communauté compétence pour assurer des engagements vis-à-vis d'Etats tiers dans tous les domaines couverts par le traité". Sentencia de 30.9.87. Considerando n 9 (pendiente de publicación). En cambio, tanto la Comisión en sus observaciones escritas como el Abogado general Darmon en sus conclusiones sometidas al TJCE el 19.5.87, pusieron de manifiesto que el artículo 238 funda una competencia expresa y específica "qui doit s'exercer en fonction de l'objectif poursuivi et des intérêts communautaires", añadiendo poco después el Abogado general que la jurisprudencia al respecto del TJCE, así como la propia indefinición del reparto competencial operado en el acuerdo de asociación con Turquía de 1963, "conduisent à admettre que la compétence internationale de la Communauté doit être conçue de façon large en tenant compte des évolutions en la matière" (Vid. punto 14 de sus Conclusiones). Por mi parte, considero que la cuestión del paralelismo de competencias interno y externo de la CEE aquí no se plantea, pues en el ámbito interno no podría imaginarse un sistema de cooperación al desarrollo tal como se implanta en la esfera exterior, de ahí que resulte incontestable reconocer la especificidad al ámbito material de los acuerdos de asociación fundamentados en el artículo 238.

³⁰. Esta circunstancia ha sido debidamente estimada en los acuerdos internos concluidos por los Estados miembros en relación a Lomé III. Cfr. los artículos 15 del acuerdo financiero y 3 del acuerdo de procedimiento. El tema es complejo y merece la atención de las instancias comunitarias. Vid., por ejemplo, la resolución de 19.2.87 del Parlamento Europeo sobre la coordinación de la ayuda al desarrollo. DOCE n C 76 de 23.3.87. págs. 113-116. Cfr. asimismo la Decisión del Consejo de 22.7.74 por la que se establece un procedimiento de consulta para los acuerdos de cooperación de los Estados miembros con terceros países. JOCE n L 208 de 30.7.74. págs. 23-24.

contribuciones nacionales. El último pronunciamiento del TJCE en la materia confiere implícitamente a los Estados miembros el poder de decisión sobre el régimen de financiación de un acuerdo celebrado por la Comunidad y, por tanto, de efectuar aportaciones económicas al mismo desde sus presupuestos nacionales y de ratificarlo conjuntamente con la Comunidad³¹.

Esta solución, que me parece en general discutible³², resulta desde luego poco fundamentada en el caso de Lomé, en cuyo régimen la cooperación financiera constituye el componente esencial³³, de manera que no es convincente sostener que la CEE se ha dotado de la capacidad de celebrar acuerdos de asociación que inserten, en lugar prominente, un capítulo financiero en

³¹. Consultado sobre la distribución de competencias comunitarias para la celebración del acuerdo internacional sobre el caucho natural, el TJCE emitió el siguiente dictamen: "Si les charges du financement de ce stock (se refiere al stock regulador de los precios que contemplaba el acuerdo) incombent au budget de la Communauté, il s'agirait d'une compétence exclusive de la Communauté. Si, par contre, ces charges étaient supportées directement par les Etats membres, cette circonstance impliquerait la participation de ces Etats à l'accord, ensemble avec la Communauté". Dictamen 1/78, cit., pág. 2920. Esta postura del Tribunal, que no entró en la cuestión de fondo del problema, mereció algunas críticas. Vid. FLORY, T.: L'avis 1-78 de la Cour de Justice des Communautés Européennes (accord international sur le caoutchouc naturel). RTDE. 1980-1, págs. 21-30. Con anterioridad, el TJCE había declarado irrelevante, para la consideración del acuerdo contemplado en tal ocasión, la imputación de las cargas financieras a los Estados miembros. Dictamen de 11.11.75. 1/75, cit., Rec. 1975, pág. 1364.

³². Algunos participantes en el Coloquio celebrado en Amsterdam los días 30 y 31 de mayo de 1980 sobre el problema de las competencias de la CEE y de sus Estados miembros, pusieron de manifiesto los riesgos inherentes a la libre elección por los Estados del modelo de financiación de un acuerdo comunitario, ya que puede mermar el alcance de las competencias comunitarias. Vid. las ponencias y discusiones de este Coloquio en Division of powers between the European Communities and their Member States in the field of external relations. Deventer, 1981.

³³. Hewitt ha expresado esta idea en términos contundentes, si bien matizables: "there is no disputing the fact that aid money -or, more appropriately, concessional resource transfers- is seen as the raison d'être for signing successive conventions by almost all the ACP states". HEWITT, A.: The Lomé Conventions: entering a second decade. JCMS. 1984-2. pág. 105.

favor de países subdesarrollados y que la suma pecuniaria se sustraiga del presupuesto comunitario para ser alimentada mediante contribuciones nacionales que desvirtúen el carácter estrictamente comunitario de los convenios ACP-CEE.

1.4. Los acuerdos internos celebrados en aplicación de Lomé III.

La vertiente interestatal de la celebración de Lomé III por parte de la Comunidad está constituida por el Acuerdo interno relativo a la financiación y a la gestión de las ayudas (abreviado, el acuerdo interno de financiación) y el Acuerdo interno relativo a las medidas que deberán adoptarse y a los procedimientos que deberán seguirse para la aplicación del Tercer Convenio ACP-CEE de Lomé (abreviado, el acuerdo interno de procedimiento)³⁴. El primero de estos Acuerdos, aplicable también a los PTUM en cuanto estos territorios no autónomos comparten con los países ACP los beneficios del Fondo, instituye el FED, fija las modalidades de su dotación y de la movilización de las ayudas. Determina además las reglas de gestión y de utilización de las asistencias financieras, así como el reparto de competencias entre el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y la Comisión³⁵. El Acuerdo interno de procedimiento, por su parte, tiene por objeto principal, en palabras de su preámbulo, "precisar las condiciones según las cuales se determinarán, en los ámbitos en que sean competentes, las posturas comunes que habrán de adoptar los representantes de la Comunidad en el seno del Consejo de Ministros ACP-CEE". Sin embargo, se guarda

³⁴. Véanse los textos respectivos en DOCE n 86 de 31.3.86, págs. 210 ss.

³⁵. Los Estados ACP han denunciado en ocasiones que el acuerdo interno financiero contenía cláusulas que deberían haber sido negociadas bilateralmente e incluidas en los convenios de Lomé. En el caso del Stabex, es significativo de una cierta imprecisión a este respecto que algunas de sus disposiciones de funcionamiento han figurado, ora en el acuerdo interno de financiación, ora en el acuerdo ACP-CEE.

silencio sobre cuáles son los aspectos de Lomé III que quedan reservados a la competencia nacional de los Estados comunitarios.

Los dos Acuerdos se han adoptado mediante sendas decisiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo. Por consiguiente, se trata de actos convencionales, que revisten un carácter primordialmente diplomático y cuya entrada en vigor se condiciona al cumplimiento de los procedimientos establecidos en el orden jurídico interno de cada Estado signatario. Ahora bien, la naturaleza jurídica de estas decisiones se enrevesa al presentar igualmente nexos indiscutibles con el derecho comunitario³⁶. Tales nexos principian por el motivo que los genera, la celebración de un acuerdo internacional por parte de la CEE, y prosiguen durante la negociación, desarrollada dentro del marco institucional de la Comunidad Europea³⁷.

³⁶. Las incertidumbres que rodean la calificación jurídica de las decisiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, han sido puestas de relieve por el total de la doctrina especializada. Cfr. al respecto MORAND, C.-A.: La législation dans les Communautés Européennes. Paris, 1968. págs. 77-102; CONSTANTINESCO, V.: Compétences et pouvoirs dans les Communautés Européennes, *op. cit.*, págs. 378-388; TEITGEN, P.-H.: Droit institutionnel communautaire. Structure et fonctionnement des Communautés Européennes. Paris, 1977, págs. 200-208; SANTAOLALLA GADEA, F.J.: La integración del derecho de las Comunidades Europeas en el ordenamiento español: algunas zonas oscuras del acquis communautaire. DA. Enero-marzo 1982. n 193, págs. 44-51; JOLIET, R.: Le droit institutionnel des Communautés Européennes. Les institutions, les sources, les rapports entre ordres juridiques. Liège, 1983. págs. 193-198.

³⁷. La propuesta inicial parte de la Comisión y es debatida en el seno del Grupo ACP del Consejo, en el caso del acuerdo interno de procedimiento, y del Grupo ACP/FIN de la misma institución, en el caso del acuerdo interno financiero. Conviene reseñar que, mientras el primer acuerdo mencionado es discutido escasamente y acostumbra a trasladar las disposiciones de sus antecedentes, el acuerdo interno de financiación origina largas negociaciones antes de alcanzarse un compromiso sobre el texto aprobado.

Una vez concluidos los acuerdos internos, sus respectivos textos son publicados en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Desde ese momento, el FED, dotación de la que se alimenta el Stabex, se integra plenamente en la acción comunitaria y las competencias nacionales y de la Comunidad se entremezclan, al disponer lo siguiente el artículo 1 del acuerdo interno de procedimiento:

"El Consejo, por unanimidad, previa consulta a la Comisión, establecerá la postura común que los representantes de la Comunidad habrán de adoptar en el seno del Consejo de Ministros ACP-CEE cuando éste conozca las cuestiones que dependan de la competencia de los Estados miembros"³⁸.

Asimismo, las controversias que surjan entre Estados miembros en relación al convenio de Lomé y a los acuerdos internos celebrados para su aplicación serán sometidas al TJCE en las condiciones previstas en el TCEE y en el Estatuto del Tribunal, en virtud de la cláusula compromisoria prevista en el

³⁸ Es asimismo una decisión del Consejo la que modifica el acuerdo interno financiero (cfr. artículo 2,2). En cambio, la reforma del acuerdo interno de procedimiento, supuesto hasta ahora jamás acontecido, se reserva nuevamente a los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo (artículo 7). Esta versatilidad de que se reviste al Consejo de las Comunidades Europeas, como institución de estas organizaciones internacionales y como foro diplomático para los Estados miembros, implica indudablemente, como observó Vlad Constantinesco, una deformación de su funcionamiento. *Compétences et pouvoirs...*, *op. cit.*, pág. 388.

La plena comunitarización de los convenios ACP-CEE se alcanza en la estipulación de sus sistema de denuncia, la cual sólo podrá ser efectuada "por la Comunidad respecto de cada Estado ACP y por cada Estado ACP respecto de la Comunidad" (artículo 292 de Lomé III).

artículo 6 del acuerdo interno de procedimiento³⁹.

Además, es el Consejo de las Comunidades Europeas el que aprueba el Reglamento financiero que desarrolla las disposiciones del acuerdo interno de financiación⁴⁰, si bien este acto lo adopta mediante la mayoría cualificada que dispone, no el TCEE, sino el apartado 4 del artículo 18 del mencionado acuerdo. Por esta razón, debe convenirse en que el artículo 209 a) TCEE no es aplicable al Reglamento financiero del FED y, por tanto, la consulta efectuada por el Consejo al Parlamento Europeo no es preceptiva⁴¹. En cambio, dicha consulta sí es muy

³⁹. El control jurisdiccional del TJCE sobre las decisiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, ha sido objeto de controversia doctrinal. En contra, cfr. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.: L'ordre juridique des Communautés Européennes et le droit international. RCADI. 1975-V. págs. 80-81. A favor, Gil Carlos RODRIGUEZ IGLESIAS ha ofrecido tres razones que resultan convincentes: a) la aludida vinculación objetiva e institucional con las Comunidades de estos actos normativos; b) el espíritu que preside el artículo 5 TCEE, cláusula de lealtad comunitaria; y c) la mención expresa a las decisiones de los representantes en el artículo 3 de las Actas de adhesión a las Comunidades concluidas hasta la fecha. Vid. su colaboración en la obra de DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: Instituciones de Derecho Internacional Público. Tomo II (Organizaciones internacionales). Madrid, 1986. pág. 364. Recientemente, el TJCE ha confirmado, a mi juicio, la opinión de Rodríguez Iglesias en sentencia de 15.1.86, en cuyo considerando n.º 15 se lee: "Según el artículo 1, apartado 3, del Tratado de adhesión, las disposiciones relativas a los poderes y competencias de las instituciones tal como aparecen en los Tratados CEE y CEEA se aplican en relación al Tratado de adhesión, del cual forman parte las disposiciones del Acta de adhesión que le acompaña. Los poderes y competencias a las que esta disposición se refiere, incluyen la competencia prejudicial del Tribunal con arreglo a los artículos 177, párrafo 1, del Tratado CEE y 150, párrafo 1, del Tratado CEEA. El Tribunal es, por tanto, competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación del artículo 3 del Acta de adhesión. Asunto 44/84. Hurd/Kenneth Jones. Rec. 1986, pág. 75.

⁴⁰. El Reglamento financiero aplicable al FED, figura en el DOCE n.º 325 de 20.11.86. págs. 56 ss.

⁴¹. Esta disposición establece lo siguiente: "El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, previa consulta a la Asamblea y previo dictamen del Tribunal de Cuentas: a) adoptará los reglamentos financieros...". La Comisión, al formular su propuesta relativa a los reglamentos financieros del FED, ha recomendado la consulta al Parlamento Europeo, pero sin estimarla obligatoria en virtud del artículo 209 TCEE. Este parecer es compartido por la mayor parte de la doctrina. Vid. SACCHETINI, A.: Dispositions financières. En MECRET, J. y otros: Le droit de la Communauté Economique Européenne. Vol. 11. pág. 124.

Por esta razón, no considero aplicable al caso, como ha pretendido el Parlamento Europeo, la doctrina sentada por el TJCE en el asunto Isoglucosa. En su sentencia, el Tribunal afirmó que la consulta al Parlamento Europeo resultaba preceptiva y su incumplimiento comportaba la nulidad del acto de que se trataba, pero precisó

recomendable políticamente, ya que, entre otras razones, resulta lógico que la Asamblea emita, cuando menos, su opinión sobre el Reglamento aplicable a un Fondo financiero, cuyas operaciones, gestionadas por la Comisión, van a someterse finalmente a la aprobación del Parlamento.

Este tema suscitó una gran crispación interinstitucional, en particular con motivo de la aprobación, sin dictamen parlamentario, del Reglamento financiero aplicable al 5 FED, correspondiente a Lomé II⁴². La tensión despertada entonces se ha apaciguado, luego de que el Consejo haya sometido al parecer del Parlamento Europeo el texto del Reglamento financiero aplicable al 6 FED relativo a Lomé III. Sin embargo, la solución a este contencioso queda pendiente, puesto que la postura tomada por el Consejo no se ha basado en el artículo 209 a) TCEE ni en un previo procedimiento de concertación, tantas veces reclamado por el Parlamento Europeo, en invocación de la declaración común de la Asamblea, del Consejo y de la Comisión

que esta aseveración afectaba a los casos previstos por el Tratado, circunstancia que, insisto, no concurre en los reglamentos financieros aplicables al FED. Sentencia de 29.10.80. Asunto 138/79. Rec. 1980. pág. 3360. n. 33.

Esta tesis, defensora de la inaplicabilidad del artículo 209 TCEE al Reglamento financiero de los sucesivos FED, no obsta para que convenga con el Tribunal de Cuentas cuando subraya que el FED pertenece a la política comunitaria del desarrollo y, consiguientemente, su reglamento financiero debe inspirarse en todo lo posible en las disposiciones del Reglamento financiero general de la Comunidad, como efectivamente sucede. Vid. Dictamen del Tribunal de Cuentas n. 5/85 sobre el reglamento financiero aplicable al 6 FED. JOCE n. C 361 de 31.12.85.

⁴². Con tal motivo, el Parlamento Europeo adoptó una resolución en que declaraba que no se sentía políticamente ligado por un reglamento financiero sobre el cual no había sido consultado; anunciaba que no daría aprobación de la gestión financiera del FED efectuada sobre la base de dicho reglamento, y solicitaba de la Comisión la propuesta de modificación del reglamento financiero en el plazo de un mes. Vid. Resolución de 15.10.81 en JOCE n. C 287 de 9.11.81. págs. 77-79.

de 4 de marzo de 1975⁴³.

Evidentemente, la salida razonable a este enredo competencial e institucional suscitado con motivo de la celebración de los convenios ACP-CEE, se sitúa en la plena inserción de dichos convenios en la acción comunitaria, abandonando los Estados miembros la fórmula diplomática, la cual no resulta fundada por argumentos de carácter técnico y político, ni preceptuada por argumentos de carácter jurídico. En efecto, el ámbito competencial que desborda el terreno comunitario es reducido y residual en el marco de la cooperación ACP-CEE. Tal como han defendido numerosos autores, el actual acuerdo interno de procedimiento podría encauzarse por la vía del artículo 235⁴⁴, disposición que, en acertadas palabras de Lesguillons, "offre à la bonne volonté des Etats membres un

⁴³. En virtud de este acuerdo, de carácter político, se instituyó un procedimiento de concertación para los actos que conllevasen una incidencia financiera notable y cuya adopción no fuese impuesta por actos preexistentes. Vid. JOCE n C 89 de 22.4.75. págs. 1-2. El Reglamento financiero del FED forma parte del ámbito material de aplicabilidad de este procedimiento de concertación que sirvió para la aprobación del Reglamento financiero general de las Comunidades Europeas. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, no establecería probablemente una solución definitiva para la cuestión y, además, puede llevar razón Nicoll cuando advierte en este procedimiento más "une source de conflit que de rapprochement" entre las instituciones implicadas. NICOLL, W.: La procédure de concertation entre le Parlement Européen et le Conseil. RMC. n 293. Janvier-86. pág. 15.

⁴⁴. Vid, por ejemplo, LAUWAARS, R.H.: Lawfulness and legal force of Community decisions. Leiden, 1973, pág. 84; y JACOT-GUILLARMOT, O.: Droit communautaire et droit international public. Genève, 1979, pág. 27. Este autor llega incluso a sugerir que las acciones comprendidas en el acuerdo interno de procedimiento podrían basarse en el artículo 238, "car les compétences attribuées à la Communauté sur le plan externe par cette disposition impliquent nécessairement les compétences internes indispensables au bon fonctionnement de l'accord". Distintamente, Louis y Brückner consideran que el artículo 238 sólo es aplicable para actos convencionales de la CEE con terceros países. Relations extérieures, cit., pág. 95.

cadre d'action communautaire"⁴⁵. Por tanto, esta decisión remite a consideraciones de oportunidad política que los Estados miembros deben sopesar, pero revestiría la ventaja de eludir la fórmula de la decisión de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, acto normativo que no delimita el ámbito material a que se refiere y que se remite para su aplicación al Consejo de las Comunidades Europeas, cuyas funciones resultan moldeadas a voluntad por los Estados miembros. Ahora bien, aun en el caso de que no se quisiera dar ese paso, estimo que el campo de la cooperación entablada en el tercer convenio de Lomé queda esencialmente comprendido en la cobertura jurídica del artículo 238, dadas sus amplias potencialidades, de manera que las disposiciones que la sobrepasan pueden articularse en un acuerdo interno o en el artículo 235, pero de ninguna manera justificar una conclusión mixta CEE/Estados miembros, dado su carácter accesorio.

Por consiguiente, resulta necesaria la inscripción del FED en el presupuesto de la Comunidad Europea a fin de despojar a los convenios ACP-CEE de su naturaleza mixta⁴⁶. Esta

⁴⁵. LESGUILLONS, H.: L'application d'un traité-fondation: le traité instituant la C.E.E. Paris, 1968. pág. 157.

⁴⁶. En el informe elaborado en el Parlamento Europeo, con ocasión del proyecto de Reglamento financiero aplicable al 6 FED, su relator, J.-C. Pasty, defendió la presupuestación comunitaria del FED, aunque los convenios ACP-CEE sigan siendo mixtos por escapar de la competencia de la Comunidad algunos de sus capítulos. Sin embargo, mi posición al respecto mantiene que la financiación del FED mediante contribuciones nacionales es el único escollo que justifica la participación de los Estados miembros de la Comunidad en la conclusión de Lomé III. Vid. Rapport du Parlement Européen fait au nom de la commission des budgets sur la proposition de la Commission (COM 985) 460 final) relative au projet de règlement financier applicable au sixième FED. PE DOC A 2-212/85. 4.2.86. p. 3.

inscripción, como ya señalé, encaja en el espíritu de los acuerdos de asociación. A la misma se opone el interés particular de cada Estado de procurar desmarcarse como país contribuyente al desarrollo y no confundirse con los demás bajo el nombre conjunto de "Comunidad Europea". Esta postura es especialmente defendida, claro está, por los Estados europeos más próximos históricamente a Estados ACP⁴⁷. Sin embargo, no debemos desconocer, para rebatir este proceder, que la ayuda bilateral concedida por cada Estado miembro de la Comunidad no se ve entorpecida por el convenio de Lomé y que, de hecho, su montante es considerablemente más elevado que la dotación del 6 FED. También se aduce que la inserción del FED en las finanzas comunitarias incrementaría las múltiples tribulaciones que el presupuesto de la Comunidad padece para acopiar recursos y para ser aprobado⁴⁸. Frente a este argumento, puede esgrimirse una pluralidad de ventajas que entrañaría la atribución de las cargas financieras del sistema de Lomé al presupuesto

⁴⁷. Es el ejemplo, pues, del Reino Unido. Además, este país, como pone de manifiesto La Serre, teme que la presupuestación comunitaria del FED acreciente su carga financiera en los convenios ACP-CEE, muy reducida en la actualidad en comparación con su peso económico y político. LA SERRE, F. de: Lomé III: approche britannique. RMC. n 296. Avril-86. pág. 203.

⁴⁸. Esta opinión es sostenida por algunos funcionarios de las Comunidades Europeas, quienes estiman que resultaría lamentable el funcionamiento de la ayuda financiera a los países ACP mediante doceavos provisionales, en el caso de no aprobarse a tiempo el presupuesto de la Comunidad. Vid. en el mismo sentido GAUTRON, J.-C.: La Convention de Lomé III. CDE. 1986-1. pág. 22. Resulta de interés para la precisión del tema conocer las coacciones internas y externas que envuelven al presupuesto comunitario, tal como son resumidas por Milas. Vid. MILAS, R.: Le budget communautaire sous analyse systémique. Dernière partie. RMC. n 319. Juillet-août 1988. págs. 407-413, esp. pág. 408.

comunitario⁴⁹.

Pero sin duda la cuestión que subyace en este debate es más genérica y se refiere al modelo de integración europea al que se aspira. En efecto, si las competencias que efectiva o potencialmente tienen a su disposición las Comunidades Europeas, amparadas por sus Tratados constitutivos, se supeditan a la puntual decisión política de la totalidad de sus Estados miembros, a la disponibilidad de recursos para hacer frente a los gastos que se ocasionan, a la recuperación paulatina del impacto originado por la adhesión de nuevos países, la reflexión jurídica ha de palidecer ante la prevalencia de otras consideraciones. "Lawyers -ha escrito el juez Koopmans- could not steer the world as they had thought"; y, en relación a la CEE, añade: "European politics may make no progress, but the courts cannot by themselves achieve European integration"⁵⁰.

Sin embargo, la ratificación del lado comunitario que

⁴⁹. Tal decisión implicaría desde luego una mayor coherencia de la actividad comunitaria. No está justificado que otros protocolos financieros correspondientes a acuerdos de asociación celebrados por la CEE si estén a cargo de sus finanzas. Tampoco resulta en modo alguno lógico que el FED se engendre mediante un acto convencional de los Estados miembros, lo administre la Comisión según las directrices marcadas por el Consejo, apruebe su funcionamiento el Parlamento Europeo y controle el Tribunal de Cuentas la regularidad y eficacia de sus operaciones. Otras razones en favor de la inscripción del FED en el presupuesto de la Comunidad indicadas por Strasser, antiguo Director General de Presupuestos de la Comisión, me parecen igualmente plausibles. Vid. STRASSER, D.: La Hacienda de Europa. Luxemburgo, 1982. págs. 295-296.

⁵⁰. KOOPMANS, T.: The role of law in the stage of European integration. ICOL. 1986-4. pág. 30. Esta opción comunitaria que definiendo no se sustenta solamente en una interpretación teleológica extensiva de la integración europea, reglamentada primariamente en el TCEE. A mi juicio, la eficacia, la ordenación y la innovación en materia de cooperación para el desarrollo se verían acrecidas a través de una política comunitaria cohesionada. En relación al Stabex, C. NIGOUL y M. TORRELLI han escrito con razón que los Estados miembros por sí mismos y por sí solos jamás habrían arbitrado un mecanismo de estas características. La Communauté Européenne face au nouvel ordre international. Aspects commerciaux, technologiques et culturels. Coloquio de la Academia de Derecho Internacional de La Haya. 23-25 de octubre de 1980. pág. 108.

suceda a Lomé III puede cobrar una nueva dimensión, tal como pongo de manifiesto en el próximo apartado.

1.5. Perspectivas y propuestas para el próximo convenio ACP-CEE

La exclusión del FED del presupuesto de la Comunidad Europea ha merecido desde antiguo pronunciamientos desfavorables por parte del Parlamento Europeo⁵¹. Cuando se constituyó el 5 FED, correspondiente a Lomé II, mediante contribuciones efectuadas para tal fin por los Estados miembros, fue ésta una de las razones argüidas por esta institución para no prestar su consentimiento a la aprobación del presupuesto de 1980.

En las fechas circundantes a la conclusión del tercer convenio de Lomé, el Parlamento Europeo, al igual que la Comisión aunque con mayor énfasis, ha insistido en diversas ocasiones en su pretensión de que la suma financiera disponible para este acuerdo procediese de los recursos propios de la Comunidad⁵². Una vez que fue constituido el 6 FED mediante la celebración de un nuevo acuerdo interno de financiación, la Asamblea solicitó, por una parte, la inmediata presupuestación del 6 FED y, por otra, el compromiso de que el 7 FED sería

⁵¹. Así, en 1973 el Parlamento Europeo adoptó una resolución en la que se proponía la presupuestación del FED. Vid. resolución de 6.6.73 en JOCE n C 49 de 28.6.73. págs. 25-26, p. 4.

⁵². En resolución de 14.6.85 el Parlamento recuerda sus resoluciones en favor de la presupuestación del FED, pero puntualiza que "attire aussi l'attention sur les pouvoirs et les responsabilités que les Traités confèrent au Parlement Européen, et qui ne sont pas neutralisés du fait que le Conseil ne budgétise pas les FED". JOCE n C 175 de 15.7.85. págs. 285-290. p. 5.

Otros pronunciamiento del Parlamento Europeo sobre la presupuestación del 6 FED fue evacuado al ser consultado sobre el proyecto de reglamento financiero aplicable al 6 FED (Resolución de 21.1.86. DOCE n C 68 de 24.3.86. págs. 192-194).

financiado por recursos propios de la Comunidad⁵³. En una resolución de 13 de abril de 1988, el Parlamento Europeo lamenta que el Consejo Europeo, en su reunión de Bruselas en febrero haya tomado la decisión de no incluir el FED en el presupuesto comunitario, a pesar de la propuesta favorable de la Comisión, "y reafirma su voluntad de poner en práctica todos los medios a su disposición, incluidos los medios judiciales, con objeto de obtener dicha inclusión"⁵⁴.

Con estos antecedentes, se puede fundadamente vaticinar que el Parlamento Europeo reiterará su postulación con motivo de la renovación del actual convenio de cooperación ACP-CEE. Ahora bien, para entonces, este Parlamento no dispondrá únicamente, como ha sucedido hasta ahora, de un mero derecho de consulta en la celebración de los acuerdos de asociación, sino que ejercerá su poder de codecisión en la conclusión de dichos acuerdos, según la atribución que le ha sido conferida por el artículo 9 del Acta única europea. Este precepto ha reformado los términos empleados en el artículo 238, 1, párrafo 2 del TCEE, cuya actual redacción es la siguiente:

⁵³. Vid. resolución de 21.2.86, cit. en supra nota 52. En la presentación del informe previo que dio pie a esta resolución, la relatora suplente, Scrivener, sostuvo que, ante la carencia de recursos de la Comunidad y como medida transitoria, el 6 FED sería financiado por las contribuciones nacionales ya convenidas que figurarían, sin embargo, en el presupuesto comunitario como ingresos en calidad de recursos afectados. Para el próximo FED las instituciones se comprometerían a financiarlo con recursos propios de la Comunidad. Con relación a los gastos del 6 FED, continuaba Scrivener, quedarían éstos normalmente presupuestados en las mismas condiciones de los demás protocolos financieros. Débats du PE. Annexe 2-335. Sesión de 21.3.86. pág. 353.

⁵⁴. DOCE n C 122 de 9.5.88. pág. 66. p. 17.

"Tales acuerdos serán concluidos por el Consejo, que decidirá por unanimidad, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen".

En consecuencia, si el Parlamento Europeo no presta su conformidad para la conclusión de un acuerdo de asociación, no se trataría desde luego de una manifestación de absentismo en su misión institucional, sino del legítimo ejercicio de una facultad concedida por el TCEE. Esta actitud además sería coherente y comprensible en el caso de que se presentase a su consideración un nuevo convenio ACP-CEE en las condiciones del actual, esto es, acompañado de un sistema de financiación alimentado por los presupuestos nacionales y, subsiguientemente, ratificado por los parlamentos de los Estados miembros. Por otro lado, resulta difícilmente concebible un compromiso satisfactorio deparado por un procedimiento de concertación entablado en virtud de la declaración interinstitucional de 4 de marzo de 1975⁵⁵.

⁵⁵. La mayor presencia del Parlamento Europeo en el procedimiento de celebración de acuerdos internacionales de la Comunidad es una antigua aspiración de esta institución. Véase Resolución de 18.2.82 en JOCE n.º C 66 de 15.3.82, págs. 68-70, conocida por Resolución Blumenfeld, "sur le rôle du Parlement Européen dans la négociation et la ratification des traités d'adhésion et d'autres traités et accords conclus entre la Communauté européenne et les pays tiers". Ya el Parlamento Europeo se había asegurado una información adecuada a lo largo de las negociaciones conducentes a un acuerdo de asociación mediante el procedimiento instaurado en febrero de 1964 por el Consejo, conocido por procedimiento Luns I.

Se entiende, pues, que el Parlamento Europeo, una institución mermada de poderes en relación al procedimiento democrático por el que se designan sus miembros, se proponga explotar al máximo, como ha señalado Domesticci-Met, las escasas competencias adicionales de relieve que le ha conferido el Acta única europea. DOMESTICI-MET, M.-J.: Les procédures législatives communautaires après l'Acte unique. RMC, n.º 310. Octubre-1987, pág. 558. Por otra parte, resulta improbable que el problema se sortee, cambiando la base jurídica del artículo 238, asentada en el sistema de Lomé, por la combinación de los artículos 113 y 235, los cuales no otorgan el poder de codecisión al Parlamento Europeo. Esta maniobra, apuntada lúcidamente por de Ruyt, no sería

Ante el conflicto que presumiblemente se avecina por tal motivo y que puede entorpecer el funcionamiento efectivo del futuro régimen de asociación, me parece particularmente recomendable que se solicite del TJCE la evacuación de un dictamen previo acerca de la compatibilidad del convenio que suceda al de Lomé III con las disposiciones del TCEE, con arreglo al artículo 228, 1, párrafo 2 de dicho Tratado, el cual incorpora de este modo a la normativa comunitaria el control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales previsto en el común de las constituciones nacionales⁵⁶.

El pronunciamiento del Tribunal tendría por objeto delimitar los poderes competenciales del Consejo y de la Comisión y, especialmente, elucidar la pertinencia de un régimen de financiación interestatal para los convenios ACP-CEE, así como la incidencia que dicho régimen debe, en su caso, entrañar, para el procedimiento de celebración de los convenios en nombre

impugnabile jurídicamente dada la alta imprecisión que rodea la ubicación en el tratado constitutivo de los acuerdos internacionales de la CEE, pero comportaría indudablemente elevados costos políticos en las relaciones interinstitucionales. Vid. RUYT, J. de: L'Acte Unique Européen. Bruxelles, 1987, pág. 124. De cualquier forma, la novedad introducida por el Acta única en este terreno debe conducir al estrechamiento de la colaboración entre el Consejo y el Parlamento Europeo. Vid. en este sentido BIEBER, R., PANTALIS, J. y SCHOO, J.: *Implications of the Single Act for the European Parliament*. CMLR. 1986-4. pág. 778; y PASSETTI BOMBARDELLA, F.: *Le Parlement Européen face au Conseil*. RDE. 1987-2. pág. 87.

⁵⁶. El recurso a este dictamen consultivo del TJCE ha sido frecuentemente estimulado desde la doctrina. Vid. entre otros LOUIS, J.-V. y BRUCKNER, P.: *Relations extérieures*, cit., pág. 122; y HUESA VINAIXA, R.: *La delimitación de competencias CEE-Estados miembros...*, loc. cit., pág. 52. Sobre la jurisdicción consultiva del TJCE, vid., con numerosas referencias bibliográficas complementarias, DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: *La compétence consultative de la Cour de justice des Communautés Européennes*. En Liber Amicorum Pierre Pescatore. Baden-Baden, 1987, págs. 177-194.

de la Comunidad Europea⁵⁷.

El TJCE ha establecido que la cuestión atinente al reparto de competencias internas de la Comunidad en la concertación de acuerdos internacionales puede ser sometida asimismo a su consideración por la vía de los recursos previstos en otros artículos del TCEE: 169 (infracciones del derecho comunitario por los Estados miembros), 173 (control de legalidad de los actos emanados de los órganos de la Comunidad) y 177 (examen prejudicial de la interpretación o validez de los actos normativos de la Comunidad)⁵⁸. A mi juicio, lleva razón no obstante Manin cuando advierte que dichos medios no son aconsejables para este fin pues pueden conducir a la ruptura del compromiso convencional ya sellado con terceros⁵⁹.

⁵⁷. El artículo 107, 2 del Estatuto del TJCE admite explícitamente estas cuestiones entre las que pueden ser objeto de dictamen del Tribunal, en virtud del artículo 228, 1, párrafo 2 del TCEE, al disponer que dicho régimen "podrá referirse tanto a la compatibilidad del acuerdo mencionado con las disposiciones del Tratado CEE como a la competencia de la Comunidad o de una de sus instituciones para celebrar este acuerdo". En la práctica, los escasos dictámenes recabados del TJCE por esta vía han perseguido el esclarecimiento de ámbitos competenciales para la celebración de acuerdos internacionales de la CEE.

⁵⁸. Vid. dictamen 1/75, cit., pág. 1361. Acerca del cuadro general de acciones que pueden ser sometidas al TJCE, vid. VANDERSANDEN, G. y BARAV, A.: Contentieux communautaire. Bruxelles, 1977; USHER, J.A.: European Court Practice. London, 1983; DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Madrid, 1984; LASOK, K.P.E.: The European Court of Justice. Practice and Procedure. London, 1984; SILVA DE LAPUERTA, R.: El procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Bilbao, 1986; RASMUSSEN, H.: On Law and policy in the European Court of Justice. Dordrecht, 1986.

⁵⁹. MANIN, P.: L'article 228, paragraphe 2 du Traité C.E.E. En Etudes de droit des Communautés Européennes. Mélanges offerts à Pierre-Henri Teitgen. Paris, 1984. pág. 297. El propio TJCE advertía en el dictamen citado en supra nota 58 que "une décision judiciaire constatant éventuellement qu'un tel accord est, au vu soit de son contenu, soit de la procédure adoptée pour sa conclusion, incompatible avec les dispositions du traité ne manquerait pas de créer, non seulement sur le plan communautaire, mais sur celui des relations internationales, des difficultés sérieuses, et risquerait de porter préjudice à toutes les parties intéressées, y inclus les pays tiers". pág. 1361.

Por otra parte, estimo que el dictamen debería haber sido solicitado con anterioridad al mandato de negociación dirigido a la Comisión para el inicio de las conversaciones oficiales con los Estados ACP. Así hubiéramos conocido el parecer judicial acerca de que el mandato sea aprobado por el Consejo conjuntamente con los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo⁶⁰.

El artículo 228, 1, párrafo 2 no faculta al Parlamento Europeo para la petición del dictamen previo, pero en el pronunciamiento del Tribunal debe estar igualmente interesado el Consejo, órgano que sí puede solicitar el dictamen, si como resulta lógico, contempla el rechazo del Parlamento Europeo a un nuevo convenio de asociación cuya financiación no correspondiere al presupuesto de la Comunidad⁶¹.

⁶⁰. Creo que esta fase previa es compatible con la "nature essentiellement préventive" reconocida al dictamen consultivo y se apoya en el espíritu del "acuerdo previsto", expresión utilizada por el artículo 228 TCEE. KOVAR, R.: La compétence consultative de la Cour de Justice et la procédure de conclusion des accords internationaux par la CEE. En Mélanges offerts à Paul Reuter. Le Droit international: unité et diversité. Paris, 1981. pág. 361. Por tanto, antepongo el momento permisible de petición al que determina un amplio sector de la doctrina. Así, De Fina señala que por "acuerdo previsto" "debba intendersi ogni progetto concreto stabilizzatosi in un testo che, attendibilmente, posa presumersi base essenziale dell'accordo da concludersi sulla scorta dei negoziati condotti" DE FINA, G.: Diritto comunitario. Torino, 1980. págs. 194-195. La ampliación del plazo para solicitar el dictamen ha sido refrendada, a mi juicio, por el TJCE en su dictamen 1/78 (pág. 2909, n 35): "En effet, lorsqu'il s'agit de trancher une question de compétence, il est de l'intérêt évident de tous les Etats intéressés, y compris les Etats tiers, que cette question soit tirée au clair dès l'ouverture d'une négociation donnée". A mi juicio, la apertura de la negociación puede entenderse ya realizada al formularse el mandato de negociación. De todos modos, el problema planteado interesa ya más a la teoría general del dictamen consultivo que al caso concreto, pues la negociación ha sido formalmente entablada y el dictamen aún no ha sido solicitado.

⁶¹. Igualmente están facultados para pedir el dictamen la Comisión y un Estado miembro. Hay que lamentar que no se haya dotado al Parlamento de la capacidad para incoar el procedimiento de dictamen previo y al TJCE de actuar por sí mismo en supuestos, como es el de los convenios ACP-CEE, que presentan las suficientes incertidumbres sobre su modalidad de celebración por parte comunitaria como para justificar una intervención judicial clarificadora. Goletti ha expuesto recientemente esta misma idea: "Attesa la fondamentale funzione di garante dell'ordinamento giuridico comunitario di cui la Corte di giustizia e titolare pleno iure sembra

La decisión del TJCE iluminaría, en un sentido o en otro, la oscura situación actual que hemos descrito en los apartados anteriores, y sus consideraciones resultarían vinculantes para las demás instituciones comunitarias y para los Estados miembros. Las posturas mantenidas por unos y otros habrían de plegarse a la opinión sustentada por el Tribunal. Así, carecería de fundamento que el Parlamento emitiera un dictamen disconforme en virtud del artículo 238 TCEE en el supuesto de que el TJCE consolidara sin matices el pronunciamiento que dictó en el dictamen 1/78 sobre el Acuerdo internacional del caucho natural y delegase, en consecuencia, a los Estados miembros la decisión final sobre el modelo de financiación del nuevo convenio de asociación ACP-CEE y sobre su eventual participación, junto a la CEE, en la celebración de dicho convenio. En mi opinión, el eventual nuevo dictamen del Tribunal debería profundizar en la problemática general del acuerdo mixto y delimitar los ámbitos competenciales de la Comunidad en el sistema de Lomé, para así determinar su naturaleza plenamente comunitaria, o bien precisar cuáles de sus aspectos revisten una naturaleza bifronte, comunitaria e interestatal a la vez. El pronunciamiento del TJCE contribuiría a dilucidar, pues, la apropiada inserción del Stabex en la acción de la Comunidad Europea.

illogico subordinare il suo intervento in materia a -eventuali- iniziative di altri organi e soggetti. In altri termini dovrebbe essere previsto che la Corte di giustizia sia investita di un ampio potere consultivo di carattere, beninteso, obbligatorio". GOLETTI, G.B.: La Comunità europea e gli accordi internazionali. RDE. 1986-4. pág. 225.

2. El Grupo de Estados de Africa, Caribe y Pacifico

2.1. Estructura orgánica y naturaleza del Grupo ACP

45 países de Africa, 13 del Caribe y 8 del Pacifico componen el Grupo de Estados ACP que ha concertado con la CEE y sus Estados miembros el tercer convenio de Lomé. A los 65 signatarios el 8 de diciembre de 1984 se ha unido Angola con su firma el 30 de abril de 1985, completando así el ámbito territorial del acuerdo todo el Africa subsahariana a excepción de la República de Africa del Sur y de Namibia. Con posterioridad a la entrada en vigor de Lomé III el 1 de mayo de 1986, gran número de Estados ACP aún no había cumplimentado el requisito del depósito de sus instrumentos de ratificación⁶². Este estadio fue culminado sólo el 11 de marzo de 1987, fecha en que Vanuatu llevó a cabo la ratificación del acuerdo. En los términos empleados por el artículo 286, 4, los Estados ACP signatarios que hayan ratificado la convención después de su entrada en vigor "reconocen la validez de cualquier medida de aplicación de la misma que se adopte entre la fecha de su entrada en vigor y aquélla en la que sus disposiciones sean aplicables en lo que a ellos se refiere". En consecuencia, la normativa actual atinente al Stabex, recogida en el convenio y adoptada después, es, en principio, aplicable a los 66 países

⁶². Debemos recordar que, con arreglo a su artículo 286,1, el tercer convenio de Lomé entraría en vigor una vez que hubiese sido ratificado por la CEE y sus Estados miembros, por un lado, y por dos tercios de los Estados ACP, por otro.

ACP contratantes. Asimismo, los medios financieros dispuestos para Lomé III, que ascienden a 8.500 millones de Ecus, de los cuales 925 corresponden al Stabex, han sido aprobados en la previsión de que beneficien a esta cifra de Estados asociados y sólo serán objeto de reajuste en el supuesto de que uno de estos Estados denunciare el convenio, según contempla el artículo 195.

Esta pluralidad de países en desarrollo ha tenido que dotarse de una estructura permanente a fin de institucionalizar sus relaciones de cooperación con la CEE en el marco de los acuerdos de Lomé. Con este propósito principal, se firmó el día 6 de julio de 1975 el Acuerdo de Georgetown, por el que quedaba formalmente instituido el Grupo de Estados de Africa, del Caribe y del Pacífico, denominado *Grupo ACP*⁶³.

El número de Estados ACP ha aumentado progresivamente desde los 46 que suscribieron Lomé I hasta los 66 de la actualidad. Hoy estos Estados representan alrededor del 40% de los miembros de la ONU y la mitad de las naciones soberanas en vías de desarrollo. El Grupo ACP disfruta, aunque apenas si ejerce, del estatuto de observador en la ONU, en el GATT y en la UNCTAD. Los objetivos que animan al Grupo, enunciados en el artículo 2 del Acuerdo de Georgetown, no se circunscriben a la coordinación de

⁶³. El texto del Acuerdo de Georgetown se recoge en *Le Courrier ACP-CE* n.º 93. Septembre-Octobre 1985. págs. 54-55. El modelo de institucionalización escogido por los Estados ACP en este Acuerdo toma el relevo, profundizándolo, del esquema de relaciones internas establecido por los EAMA con ocasión de los convenios de Yaundé. Este esquema, diseñado en un protocolo suscrito al efecto, creaba un Consejo de Coordinación de los Estados africanos y malgache, al nivel de ministros, y un Comité de Coordinación, al nivel de embajadores. Cfr. RABEMANANJARA, J.: L'organisation des dix-huit, leur coordination, leurs rapports avec les autres pays africains. *RMC*, n.º 123. Mai-1969. págs. 231-233.

las acciones y a la definición de las posiciones comunes en todos los ámbitos cubiertos por los convenios de Lomé, sino que alcanzan al reforzamiento general de la solidaridad entre los miembros y entre éstos y el resto de países subdesarrollados, así como a la promoción de un nuevo orden económico internacional.

Estos datos no deben ocultar, empero, la estrecha y preeminente imbricación entre el Grupo ACP y los convenios de asociación que quinquenalmente este Grupo ha celebrado con la Comunidad Europea. Algunas razones corroboran esta afirmación:

Primeramente, la condición de miembro del convenio de Lomé en vigor es un requisito previo ineludible para solicitar el acceso al Grupo ACP. Dicho acceso necesita de la aprobación del Consejo de Ministros ACP, la cual será siempre concedida toda vez que este Consejo ha sumado con anterioridad su consentimiento al de la CEE para la admisión del Estado solicitante en el convenio de asociación. Se llegaría al absurdo si se acoge a un Estado en este convenio y luego no se le permite participar en sus órganos de aplicación⁶⁴.

En segundo lugar, la estructura orgánica del Grupo ACP, vertebrada en torno a un Consejo de Ministros y a un Comité de Embajadores, ha tomado por entero el modelo de las instituciones

⁶⁴. En cambio, no existe previsión en el Acuerdo de Georgetown del efecto que surtiría sobre la pertenencia de un Estado al Grupo ACP el hecho de que este Estado denunciare respecto de la Comunidad Europea el convenio de Lomé, hipótesis hasta ahora nunca verificada. En tal caso, el Estado denunciante podría a lo sumo participar de la cooperación intra-ACP en todas aquellas materias en nada concernientes a la asociación con la CEE, lo que en la práctica restaría casi todo el significado a su permanencia en el Grupo ACP.

paritarias creadas por los convenios de Lomé. La Secretaría General del Grupo se encuentra, bajo la autoridad de sus órganos, carente de iniciativa propia y supeditada a un modesto presupuesto alimentado por contribuciones efectuadas, muchas veces con retraso, por los países ACP. Por otra parte, las decisiones, resoluciones o recomendaciones adoptadas por los órganos del Grupo ACP son consensuadas entre sus miembros y sólo en casos excepcionales y luego de múltiples consultas se prevé la aprobación de decisiones en el Consejo de Ministros por mayoría de dos tercios de sus miembros⁶⁵.

En tercer término, los proyectos de cooperación intra-ACP, enunciados genéricamente en el programa de acción contenido en la Declaración de Suva de 14 de abril de 1977, han conllevado amplias demoras en su puesta en funcionamiento y escasa operatividad práctica⁶⁶.

Conviene afirmar, pues, que el Grupo ACP no es un sujeto de derecho internacional. Carece de la titularidad de derechos y deberes en este ordenamiento jurídico y de la capacidad de ser sujeto activo o pasivo de reclamaciones en el medio internacional.

El Grupo ACP se ha constituido al amparo de la cooperación de privilegio mantenida desde 1975 (para algunos países desde

⁶⁵. Los órganos del Grupo y el procedimiento decisorio que practican se recogen en los artículos 3 a 17 del Acuerdo de Georgetown (Vid. supra nota 62).

⁶⁶. La Declaración de Suva se recoge en el n.º 93 de Le Courrier ACP-CE, Septiembre-Octubre 1985, pág. 55-56.

mucho antes como EAMA) con la Comunidad Europea, la cual ha configurado la composición de sus asociados en atención a consideraciones geográficas, derivadas a su vez de lazos históricos y económicos que ya conocemos. La doctrina científica ha discrepado a la hora de enjuiciar la unidad que han llegado a lograr estos países de Africa, del Caribe y del Pacífico⁶⁷. Es evidente que la cohesión se ve entorpecida por las deficiencias administrativas que dimanar de su atraso económico y del alejamiento cultural y geográfico que distancia a muchos de estos Estados. Además, aunque el Grupo adopta normalmente el papel de solicitante frente a la CEE, en ocasiones se entrecruzan pareceres e intereses entre sus miembros. Así ocurre con el Stabex, cuya permanente mejora en todos sus aspectos no es siempre auspiciada por algunos Estados ACP que se benefician poco o nada de su funcionamiento o que estiman que su estiramiento amenaza la estabilidad de un sistema dotado con recursos limitados.

En último extremo, sin embargo, este conjunto de países del Tercer (o Cuarto) mundo ha aprendido que en la homogeneidad que manifieste frente a la CEE radican principalmente los frutos que les rinda la asociación. De ahí que el Grupo ACP se esfuerce siempre en conseguir una postura unificada y en esconder las

⁶⁷. Así, Cosgrove-Twitchett ha puesto de manifiesto que, a medida que avanzaban las negociaciones para la firma de Lomé II, cada país ACP defendía sus intereses sin arriesgarlos en favor de los globales del Grupo. COSGROVE-TWITCHETT, C.: A framework for development..., *op. cit.*, pág. 104. En cambio, por lo general, se suele acentuar la cohesión mostrada por los países ACP, a veces en contraposición a la fragmentación manifestada en la CEE entre sus Estados miembros. Vid. YAKEMTCHOUK, R.: La Convention de Lomé..., *op. cit.*, págs. 77-89.

posibles controversias que broten en su interior, a diferencia de lo que sucede en la Comunidad Europea, cuya función de concedente provoca más disensiones y en donde existe mayor transparencia de las actitudes nacionales.

2.2. La dialéctica regionalismo/mundialismo en Lomé.

En 1975, Claude Cheysson, miembro de la Comisión encargado de la cooperación para el desarrollo, establecía la principal diferencia entre el convenio de Lomé y sus precedentes de Yaundé en la circunstancia de que aquél se inscribía en una visión global del mundo⁶⁸. Algunos autores no llegaban tan lejos en su interpretación del primer acuerdo ACP-CEE y lo conceptuaban como manifestación de la doble tendencia regionalismo/mundialismo⁶⁹ o como precursor de una aproximación universal⁷⁰.

En la actualidad, el tercer convenio de Lomé agrupa a un número representativo de países subdesarrollados, entre los que figuran muchos de los más pertinazmente empobrecidos. Además, se configura como un tratado abierto al acceso de nuevos Estados, mediante un doble procedimiento que examinaremos en el próximo epígrafe: una vía preferencial acelerada en favor de todo país o territorio contemplado en la Parte IV del TCEE que se constituya en Estado (artículo 288) y la celebración de un acuerdo con la CEE, previa aprobación del Consejo de Ministros ACP-CEE, procedimiento destinado a los Estados "cuya estructura económica y producción sean comparables a las de los Estados ACP"

⁶⁸. Comparecencia ante el Parlamento Europeo en su sesión de 16.10.75. Débats du Parlement Européen. Annexe n 195. pág. 196.

⁶⁹. RAUX, J. y PERROT, D.: Les accords externes de la C.E.E...., loc. cit., pág. 315.

⁷⁰. LUCHAIRE, F.: Les associations à la Communauté économique européenne. RCADI. 1975-I. pág. 305.

(artículo 289).

El objeto del procedimiento abreviado es claro: facilitar la canalización de las relaciones estrechas mantenidas con el antiguo PTUM mediante la senda convencional de los acuerdos de Lomé. En este caso, el número de beneficiarios no se ve alterado, aunque si el régimen de este mecanismo en relación al territorio no autónomo que se convierte en Estado soberano y pasa a formar parte de las disposiciones reguladoras del Stabex en el convenio ACP-CEE.

El alcance del régimen de acceso contemplado para los Estados de estructura económica y producción comparable a las de los Estados ACP resulta más cuestionable. En realidad, esta expresión reproduce la fórmula empleada por el Consejo de la CEE en su declaración de 1 de abril de 1963 que ha sido incorporada a los sucesivos convenios de asociación de Yaundé y de Lomé. Su explicación histórica reside en la resistencia ofrecida por Países Bajos y la RFA al regionalismo en la orientación comunitaria para el desarrollo internacional.

De acuerdo con su tenor, podría ser admitida la adhesión a Lomé III de cualquier país atrasado cuya economía, pues, se vertebre en torno al sector primario⁷¹. El Parlamento Europeo se pronunció en 1978 por una interpretación literal de esta

⁷¹. En opinión de Lucron, escrita en 1977, la fórmula de abrir Lomé I a países de estructura económica análoga era susceptible de interpretaciones diferentes que oscilan entre la cobertura sólo de los Estados del Africa negra y, en el otro extremo, la inclusión del conjunto de países en vías de desarrollo. LUCRON, C.: La Convention de Lomé, exemple de coopération reussie. SD. 1977 nos. 1-2. pág. 97.

cláusula⁷².

Sin embargo, las verdaderas intenciones aperturistas del convenio de Lomé quedaron elucidadas con el devenir de los acontecimientos y no radican en consideraciones de orden económico solamente, sino también y primordialmente de orden geográfico. Estas consideraciones fueron explicitadas por el portavoz de la CEE en la apertura formal de las negociaciones para la renovación del primer convenio de Lomé, en los siguientes términos:

"La Communauté souhaite poursuivre, dans le cadre de cette conférence de négociations, avec tous les Etats ACP et avec ceux qui sont en cours d'accession, le dialogue existant au sein des instances ACP-CEE. Elle est disposée également à accueillir dans les négociations tout pays ou territoire d'outre-mer énuméré à l'annexe IV du traité de Rome et qui accéderait à l'indépendance, ainsi que tout Etat en voie de développement en Afrique au sud du Sahara ayant accédé à l'indépendance. Ceci est le cadre géographique à l'intérieur duquel la Communauté souhaite que la nouvelle convention, tout en maintenant les dispositions de l'article 90 de l'actuelle convention, se situe"⁷³.

Estos límites espaciales en los que la Comunidad desea encuadrar la lista de los países contratantes de los convenios

⁷². Cfr. Resolución de 14.2.78 sobre las negociaciones para la renovación del primer convenio de Lomé. JOCE n C 6 de 8.1.79. pág. 56, p. 1.

⁷³. El texto de esta declaración se reiteró en respuesta a la cuestión escrita de la Sra. Flesch n 458/78 al Consejo. JOCE n C 245 de 16.10.78, pág. 32. Las disposiciones del artículo 90 de Lomé I, a las que se alude en la declaración, son idénticas a las del artículo 289 de Lomé III, en relación a los países que pueden solicitar la adhesión al convenio.

ACP-CEE han sido corroborados recientemente con ocasión de la solicitud de adhesión dirigida por las Islas Maldivas y en las orientaciones generales presentadas por la Comisión con vistas al futuro acuerdo de asociación⁷⁴. Así las cosas, si bien la respuesta definitiva a las solicitudes presentadas por Haití y República Dominicana sigue pendiente, el próximo acuerdo ACP-CEE sólo verá probablemente incrementar su número con algún PTUM o con una Namibia independiente. Las dos partes contratantes, en su conjunto, consideran que la inclusión de países de América Latina sentaría un indeseado precedente de ampliación a esa región del régimen de Lomé.

Se preserva así la propia esencia de estos convenios de asociación como foros privilegiados de cooperación, dotados de peculiaridades que los singularizan -como el Stabex y el complejo entramado institucional que constituyen- y que no podrían ser mundializadas⁷⁵. De ahí que, a pesar del número significativo de Estados subdesarrollados que aglutina Lomé III, este convenio siga revistiendo una connotación regional, limitativa en el círculo de componentes.

Los propios portavoces comunitarios han asumido y

⁷⁴. "La Commission demeure convaincue que tout changement significatif des contours géographiques de la Convention comporte un risque grave de dilution de la relation ACP-CEE dans un ensemble trop vaste, moins cohérent et de plus en plus difficile à gérer". Information. 15.3.88. pág. 4.

⁷⁵. En la comisión paritaria de la Conferencia parlamentaria CEE/EAMA celebrada del 27 al 30 de mayo de 1974, Cheysson señaló que la ambición que entrañaba el Stabex sólo sería realizable en el plano universal mediante la participación de la totalidad de países. Por eso, defendió que la CEE implantara el mecanismo de modo realista a escala regional en el marco del convenio de Lomé. Bol. CE. 5-1974, p. 2324.

argumentado desde siempre la cooperación distinguida que se ha entablado con países particularmente vinculados a Europa. En 1974, Cheysson decía:

"chacun de nous vit dans sa propre société, en entretenant des rapports plus étroits avec sa famille, avec ses voisins, avec son entourage professionnel qu'avec des gens plus lointains"⁷⁶.

El Director General de Desarrollo y Cooperación de la Comisión en el tiempo de la conclusión de Lomé I, Krohn, calificaba la dialéctica regionalismo / mundialismo de "faux problème", pues los Estados miembros, aducía, distribuyen más del 90% de la ayuda de la CEE y la poca ayuda de que dispone la Comunidad, además de la mediación de compromisos políticos y jurídicos, sería ineficaz si se repartiese entre todos los países subdesarrollados⁷⁷. Otros testimonios más recientes podrían ser invocados en apoyo también de una relación de privilegio para los Estados ACP⁷⁸.

⁷⁶. CHEYSSON, C.: Politique européenne de développement. CPE. 1974-2, pág. 161. En este artículo (págs. 155-166) su autor justifica que la perspectiva mundialista de ayuda al desarrollo no debe empañar una dimensión regionalista preferencial.

⁷⁷. KROHN, H.B.: L'élargissement de l'association avec les Etats Africains et Malgache. RMC. n 167. Août-septembre 1973. págs. 303-304.

⁷⁸. En el Memorandum sobre la política comunitaria de desarrollo de 1982, la Comisión señalaba: "La Communauté n'est pas une institution multilatérale de développement: expression de l'identité européenne, la politique communautaire de développement comporte des préférences géographiques; manifestation de solidarité à l'égard de certains pays en développement, elle reflète également ses intérêts économiques dans l'organisation de ses relations avec des pays dont elle dépend pour la sécurité de ses approvisionnements et de ses débouchés. Elle se distingue en cela des institutions mondiales ou multilatérales". COM (82) 640 final. 4.10.82. Este Memorandum se reproduce en el Bol. CE. Supl. 5/82. En el Parlamento Europeo se han escuchado asimismo pronunciamientos recientes en apoyo de la continuidad de las relaciones preferenciales con los Estados ACP,

En el extremo opuesto, y con diferentes razonamientos, los asociados han sostenido igualmente la pervivencia de medidas especiales a su favor dentro de la política comunitaria para el desarrollo económico. Uno de los más conspicuos pensadores de Africa, región que constituye el núcleo de Lomé, el senegalés Leopold Sedar Senghor, justificaba en 1973 este trato de favor en términos que apuntaban a la reparación de daños infligidos en el continente por los europeos:

"Se dirá que aceptamos la ayuda del Fondo europeo. Yo digo que sí, puesto que Europa nos devuelve de esta forma parte de los daños que nos causa por el deterioro de los términos de cambio. Ustedes saben muy bien que algunos miembros de la Comunidad son y no son, en el fondo, muy partidarios de esta asociación de los Estados africanos a la CEE y quisieran que la ayuda a los países subdesarrollados se atribuyese a nivel mundial. Yo afirmo que esto no es justo. En primer lugar porque, durante tres siglos y medio, Europa se ha librado a la trata de negros; lo que se ha traducido en doscientos millones de muertos; y nos debe una reparación. Y además porque dejar Africa a cambio de espejismos no sería realista de parte de los europeos"⁷⁹.

"sans que cela ne puisse être invoqué par les pays d'Amérique Latine et Centrale, du moins dans un avenir proche", señaló la parlamentaria Cassamagnago Cerretti en la sesión de 11.9.85. JOCE. Annexe n 2-329. pág. 138. Vid. la resolución adoptada por unanimidad por la Asamblea Paritaria el 1.10.87. DOCE n C 50 de 22.2.88. pág. 48. En el punto 1 se "Subraya la necesidad de desarrollar y continuar las relaciones privilegiadas entre la Comunidad y los Estados ACP, así como el deber de la Comunidad de concentrar sus esfuerzos de cooperación en los países firmantes del Convenio". En el terreno doctrinal, numerosos autores han justificado asimismo una cooperación de favor para los países ACP con base en los vínculos históricos y geográficos que los unen a Europa. Vid., por ejemplo, YAKEMTCHOUK, R.: La Convention de Lomé, op. cit., pág. 116.

⁷⁹. Declaraciones al diario Le Figaro, cit. en Bol. CE. 3-1975. p. 3154. Años más tarde, el presidente de Senegal, ofrecía nuevos argumentos de réplica a las regiones en desarrollo que pretendían una equiparación con Africa en el trato recibido de parte de la Comunidad Europea. "Parce que, sans reparler de la Traite -escribió Senghor en 1978-, vous n'êtes pas les voisins de l'Europe, vous n'aviez pas, à la naissance de la Communauté, des liens aussi étroits avec elle, parce que vous, les latino-américains, êtes déjà semi-industrialisés, que vous, les sud-asiates, êtes, en même temps, moins sous-développés et plus assistés". Además, añadía más adelante, resulta utópico arrancar América Latina de la hegemonía norteamericana y al sudeste asiático de la

Esta concepción regionalista, engendrada por un complejo de factores económicos, históricos y político-estratégicos, es la apropiada, a mi juicio, para comprender el fenómeno de Lomé. Dicha concepción no ha impedido, sino quizás fomentado, una dimensión universal paralela llevada a cabo por la CEE hacia el Tercer mundo que ha expandido la acción comunitaria en la totalidad de países subdesarrollados, de forma que los convenios de Lomé han perdido algunos de sus rasgos de excepción⁸⁰. El

tutela soviética, china y japonesa. SENGHOR, L.S.: L'Eurafrique ou le rôle de la Méditerranée. Annuaire Européen/European Yearbook. 1978. págs. 14 y 17.

⁸⁰. Flaesch-Mougin ha puesto de manifiesto que el régimen de Lomé es a la vez un modelo para un nuevo orden económico internacional y un instrumento destinado a preservar los privilegios de los países ACP. FLAESCH-MOUGIN, C.: Les accords externes de la C.E.E.: approche régionalisée (1er janvier 1984-30 juin 1986). RTDE. 1987-2. pág. 274. Ya en 1977 Brinkhorst observaba que el convenio de Lomé había servido para mejorar también la suerte de los no asociados. BRINKHORST, L.: Lomé and further. En ALTING VON GEUSAU, F. (ed.): The Lomé Convention and a New International Economic Order. Leyden, 1977, pág. 13. En efecto, la conclusión de Lomé I justificó la esperanza y la legitimidad de las reclamaciones formuladas por regiones subdesarrolladas no signatarias del acuerdo en orden a la obtención de nuevas medidas de favor de la CEE. Así, en la cumbre de la Commonwealth en 1975, se aprobó un comunicado en el que los jefes de gobierno reunidos se felicitaban de la celebración de Lomé I al tiempo que expresaban "the hope that the principles underlying the Lomé Convention could usefully contribute to the further development of relations between the EEC and other industrialized countries, on the one hand, and developing countries, including the Asian and other Commonwealth countries, on the other". Párrafo n.º 38, cit. en LALL, K.B.: An Indian point of view. En ALTING VON GEUSAU, F. (ed.), ibidem, pág. 146.

Como actos derivados directamente de la conclusión del primer convenio ACP-CEE, la CEE celebró acuerdos comerciales preferenciales con Estados asiáticos a fin de paliar la pérdida para estos países de las preferencias que le otorgaba el Reino Unido, concedió el régimen del Protocolo del azúcar de Lomé a India y comenzó a aplicar a partir de 1976, a iniciativa británica, un sistema de ayuda financiera hacia los llamados "países no asociados", esto es, asiáticos y latinoamericanos. (Esta expresión ha sido reconocida como impropia por Claude Cheysson, quien ha recomendado reemplazarla por la de "países de Asia y de América Latina". Vid. respuesta a la pregunta escrita n.º 2061/85 de R. Cohen. JOCE n.º C 193 de 1.8.85, pág. 16). En la actualidad, y en parte insisto a consecuencia de la acción emprendida en los convenios de Lomé, la ayuda comunitaria está presente en todas las zonas deprimidas, bajo diferentes formas, si bien condicionada por la incierta integración comunitaria en la materia y por la modestia del presupuesto de las Comunidades Europeas. Vid. ROY, M.P.: La CEE et le Tiers monde (hors Convention de Lomé). Notes et études documentaires. n.º 4773. 1984; SOBRINO HEREDIA, J.M.: Consideraciones en torno a la dimensión "mundialista" de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo. RIE. 1985-3, págs. 757-773; LUCRÓN, C.: A la recherche du PVD oublié?. RMC. n.º 312. Décembre-1987. págs. 662-666. De interés asimismo para el desarrollo de la política comunitaria en la materia son las crónicas sobre las relaciones exteriores de la Comunidad elaboradas por J. PUEYO LOSA, en RIE. núms.

Stabex es precisamente uno de los que distinguen la cooperación ACP-CEE. De ahí que ambos bloques estén dispuestos a preservar sus señas de identidad mediante un acceso restringido al sistema de Lomé y unas modalidades depreciadas de estabilización de ganancias de exportación fuera del contexto de la asociación, tal como se ha puesto de manifiesto con la instauración del Compex.

2.3. Procedimiento de ampliación del Grupo ACP en Lomé III

A) Procedimiento simplificado

Es el procedimiento aplicable a los antiguos países y territorios de ultramar que, hasta su independencia, han permanecido asociados a la Comunidad mediante una Decisión del Consejo tomada en virtud del artículo 136 TCEE. Las etapas seguidas para su adhesión, que se han repetido en los sucesivos convenios ACP-CEE, se recogen en la actualidad en el artículo 288 de Lomé III en los siguientes términos:

"1. Toda solicitud de adhesión a la presente Convención presentada por un país o territorio contemplado en la cuarta parte del Tratado y que acceda a la independencia será puesta en conocimiento del Consejo de Ministros.

2. En caso de aprobación por el Consejo de Ministros, el país de que se trate se adherirá a la presente Convención depositando un acta de adhesión en poder de la Secretaría del Consejo de las Comunidades Europeas, que remitirá copia certificada y conforme a la Secretaría de los Estados ACP e informará de ello a los Estados signatarios.

3. El Estado de que se trate gozará entonces de los mismos derechos y estará sujeto a las mismas obligaciones que los Estados ACP. Su adhesión no podrá afectar a las ventajas que, para los Estados ACP signatarios de la presente Convención, resulten de las disposiciones relativas a la cooperación financiera y técnica y a la estabilización de los ingresos de exportación".

En relación al procedimiento de acceso previsto para un "Estado cuya estructura económica y de producción sean

comparables a las de los Estados ACP", el antiguo PTUM sólo precisa de la aprobación del Consejo de Ministros ACP-CEE y no de la celebración ulterior de un acuerdo con la Comunidad. De todos modos, el principal favor de que disfrutaran los Estados que acceden por la vía del artículo 288 reside en el compromiso político que la CEE y los países ACP han contraído para prestar el consentimiento a la adhesión a Lomé de todo PTUM que alcanza la independencia y solicita el encauzamiento de sus relaciones con la Comunidad a través del convenio ACP-CEE. Este compromiso está recogido en la Declaración común sobre el artículo 288 inserta en el Anexo XXVIII del tercer convenio de Lomé:

"La Comunidad y los Estados ACP están dispuestos a permitir que los países y territorios contemplados en la Cuarta Parte del Tratado, cuando hayan accedido a la independencia, se adhieran a la Convención, si desean proseguir sus relaciones con la Comunidad de tal forma".

De este modo, se pretende reforzar el engarce ya existente en la cooperación material que la CEE mantiene paralelamente con los PTUM y con los ACP, por la vía unilateral y convencional respectivamente⁸¹.

Excepción a este principio lo constituye el caso de Groenlandia, territorio que figura en la lista de los PTUM, pero

⁸¹. Este engarce entre PTUM y ACP no sólo opera en razón de lazos históricos y de la analogía que guardan las decisiones relativas a la asociación de los PTUM con las disposiciones de los convenios de Lomé, sino también a través de la cooperación a tres bandas -ACP, PTUM y Departamentos franceses de Ultramar- que la Comunidad Europea ha fomentado en distintos terrenos. Cfr. Declaración común sobre la cooperación entre los Estados ACP y los países y territorios de Ultramar y los departamentos franceses de Ultramar fronterizos en Anexo VII al tercer convenio de Lomé.

que está excluido expresamente del capítulo de cooperación financiera y técnica (del Stabex por consiguiente también). Resulta lógico pensar que, en el supuesto de que Groenlandia se convirtiera en Estado independiente, no se integraría en el convenio ACP-CEE, sino que canalizaría sus relaciones con la Comunidad Europea por una senda distinta⁸².

Esta tesis se encuentra abonada por el precedente de Brunei, territorio que no había disfrutado *de facto* de las disposiciones concernientes a la asociación de los PTUM a la CEE, a pesar de formar parte del elenco formal de países y territorios no autónomos. Al constituirse Brunei en Estado soberano, la Comunidad estimó que Brunei no podría esgrimir su derecho a ser aceptado en la asociación ACP-CEE, ya que no se trataba en su caso de proseguir como ACP unas relaciones ya entabladas con la CEE como PTUM⁸³.

Una vez presentada la solicitud de adhesión, y entretanto el Consejo de Ministros ACP-CEE la aprueba, para lo que existe como sabemos un prejuicio favorable, se produce un *interin* que es cubierto por la aplicación provisional de la Decisión

⁸². El Tratado de 13 de marzo de 1984 añadió al TCEE el artículo 136 bis, según el cual "Las disposiciones de los artículos 131 a 136 serán aplicables a Groenlandia sin perjuicio de las disposiciones específicas para Groenlandia que figuran en el Protocolo sobre el régimen particular aplicable a Groenlandia, incorporado como Anexo al presente Tratado". El estatuto actual de Groenlandia figura en JOCE n L 29 de 1.2.85. págs. 1 y ss.

⁸³. Como miembro integrante de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), las relaciones de Brunei con la Comunidad se encauzan a través de la cooperación que mantiene ésta desde 1980 con los países sudasiáticos. Vid. a este respecto Proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant l'adoption du protocole d'extension à Brunei-Darussalam de l'accord de coopération entre la CEE, d'une part, et l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, le Singapour et la Thaïlande, pays membres de l'ASEAN, d'autre part. COM (84) 601 final. 29.10.84.

relativa a la asociación de los PTUM, tendente a eludir toda solución de continuidad práctica en la cooperación entre el país peticionario de la adhesión y la CEE⁸⁴.

De esta fase intermedia pueden extraerse dos conclusiones: en primer lugar, a diferencia de lo que ha escrito Lucron⁸⁵, la Decisión relativa a la asociación de los PTUM es susceptible de aplicarse, si bien provisionalmente, a un Estado. En segundo lugar, discrepo de la opinión mantenida por Unchegbu en los albores de la cooperación ACP-CEE, cuando sostenía que esta Decisión de asociación concedida unilateralmente por la CEE a territorios no autónomos podría ser aplicable indefinidamente a uno de estos territorios, una vez conseguida su soberanía. El razonamiento de Unchegbu se fundamentaba en la interpretación del término *país*, incluido en la expresión "países y territorios de ultramar", como comprensivo de un Estado. Además, proseguía este autor, sería injusto que el antiguo PTUM fuese rechazado como miembro de la cooperación ACP-CEE y no pudiera seguir disfrutando de la asociación a la Comunidad en virtud de la

⁸⁴. El artículo 184, 2, párrafo 2 de la Decisión del Consejo de 30.6.86, relativa a la asociación de los PTUM a la CEE, contempla expresamente a tal efecto que esta Decisión podrá aplicarse de modo provisional, en las condiciones fijadas por el Consejo a los países ya territorios ultramarinos que hayan accedido a la independencia. En este supuesto, serán las autoridades gobernantes en el nuevo Estado las que despacharán con la CEE los asuntos atinentes a la asociación. Vid., a modo de ejemplo, Decisión del Consejo de 18.7.78 relativa a la aplicación provisional a las Islas Salomón, tras su acceso a la independencia, del régimen previsto en la Decisión sobre la asociación de los PTUM a la CEE. JOCE n L 203 de 27.7.78. págs. 33-34.

⁸⁵. LUCRON, C.: La Convention de Lomé..., loc. cit., pág. 94.

Parte IV del TCEE⁸⁶. En tal circunstancia, se prevé que el Consejo de las Comunidades Europeas tome, caso por caso, las medidas oportunas, tal como ha sucedido en el ejemplo de Brunei. A mi juicio, dichas medidas oportunas no pueden consistir en la prolongación indefinida de una asociación diseñada unilateralmente por la CEE en favor de territorios no autónomos.

Finalmente, la Decisión del Consejo de Ministros ACP-CEE sobre la solicitud de adhesión presentada es adoptada previa recomendación de la Comisión y dictamen del Parlamento Europeo, en lo que a la voluntad comunitaria se refiere. Esta decisión puede ser tomada inclusive con anterioridad a la entrada en vigor del convenio de asociación, dada la facultad conferida al Consejo de Ministros ACP-CEE para adoptar medidas transitorias⁸⁷.

Igualmente, la Decisión del órgano principal de la asociación ACP-CEE puede ser delegada al Comité de Embajadores. De no existir dicha delegación, y en razón de que el Consejo de Ministros sólo se reúne en sesión ordinaria con periodicidad anual, se ha empleado al efecto en ocasiones la fórmula prevista en el artículo 7 del Reglamento interior del Consejo de Ministros, que capacita a esta institución para pronunciarse por

⁸⁶. UNCHEGBU, A.: The legal framework of trade relations..., loc. cit., pág. 11.

⁸⁷. Lógicamente, en tal caso el país solicitante ha debido aguardar la entrada en vigor del convenio de asociación para presentar ante el Consejo de las Comunidades Europeas su instrumento de adhesión al acuerdo de Lomé.

correspondencia cuando de un asunto urgente se trata⁸⁸.

Una vez aprobada la adhesión, ésta será efectiva desde la fecha de depósito del acta de adhesión ante la Secretaría del Consejo de las Comunidades Europeas.

La incorporación al sistema de Lomé de un antiguo PTUM comporta diversas modificaciones atinentes tanto a la Decisión de asociación correspondiente a los PTUM como al convenio ACP-CEE⁸⁹. La reforma más significativa a este respecto es la que atañe al ajuste de los montantes respectivos de ayuda financiera de que disponen los PTUM y los ACP según establece el acuerdo interno de financiación. El artículo 2,2 del acuerdo que instituye el 6 FED, como ya hicieron sus precedentes, contempla que si un PTUM adquiere la independencia y accede a Lomé, el Consejo de la Comunidad, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, tomará una decisión, según la cual se disminuirán las cifras asignadas a los PTUM y se aumentarán correlativamente las

⁸⁸. El tenor de esta disposición es el siguiente: "Le Conseil peut être appelé à se prononcer par correspondance sur une affaire urgente en cas d'accord sur une telle procédure. Cet accord peut être recueilli soit au cours d'une des sessions du Conseil, soit au sein du Comité ou selon les modalités qu'il arrête à cet effet.

En même temps que le recours à cette procédure est décidé, la fixation d'un délai de réponse peut être prévue. Au terme de celui-ci, le président du Comité constate, sur rapport des deux secrétaires du Conseil, si au vu des réponses reçues le commun accord peut être considéré comme acquis.

En cas de recours à la procédure prévue au présent article, le Conseil se prononce conformément à l'article 265 de la convention", es decir, por común acuerdo de la Comunidad, por una parte, y de los Estados ACP, por otra.

⁸⁹. Estas modificaciones se prevén, en lo que respecta a la asociación de los PTUM a la CEE, en el artículo 185 de la Decisión de 30.6.86. Se refieren a la modificación de las listas de países ACP y PTUM en los textos correspondientes. Vid., a modo de ejemplo, el Reglamento (CEE) n 2092/83 del Consejo de 18.2.80 relativo al régimen aplicable a productos agrícolas y a ciertas mercancías resultantes de la transformación de productos agrícolas originarios de los Estados ACP o de los PTUM (en relación al acceso de Antigua-y-Barbuda-, Belize y Vanuatu). JOCE n L 204 de 28.7.83. pág. 1.

cantidades destinadas a los países ACP. Sin embargo, esta regla conoce una excepción en el aspecto que principalmente nos interesa: el Stabex. En efecto, se ha considerado preferible dejar invariadas las dotaciones previstas para el Stabex de los PTUM y de los ACP, dado el bajo montante que habría de trasvasarse de una dotación a otra y la complejidad de su estimación. Por tal motivo, el nuevo Estado ACP, antiguo PTUM, continuará beneficiándose de la masa financiera prevista para atender las solicitudes de los PTUM a título del Stabex, pero les serán aplicables las normas de gestión de este mecanismo contenidas en el tercer convenio de Lomé al cual ha pasado el nuevo Estado a pertenecer⁹⁰.

B) Procedimiento convencional

De acuerdo con lo que hemos indicado, los convenios de Lomé, al igual que sus predecesores de Yaundé, han contemplado el acceso a los mismos de nuevos "Estados cuyas estructuras económicas y de producción sean comparables a las de los países ACP". Esta fórmula, según sabemos también, no debe inducir a creer en la apertura generalizada del sistema de Lomé a todo país centrado en la producción de bienes primarios. Por el

⁹⁰. Vid., a modo de ejemplo, la Decisión del Consejo de 25.7.83 que modifica los montantes puestos a disposición del FED, en relación a los Estados ACP, por una parte, y a los PTUM, por otra (en relación al acceso a Lomé de Antigua-y-Barbuda y Belize). JOCE n L 204 de 28.7.83. pág. 59.

contrario, aun reproduciendo en cada convenio esta expresión, se ha implantado un término político -revocable, puesto que así lo permite la norma jurídica- a la ampliación del grupo de países asociados, en función de consideraciones geográficas ya conocidas.

Esta otra vía de adhesión a los convenios ACP-CEE se diferencia de la seguida por un antiguo PTUM, no ya sólo por la distinta disponibilidad mostrada por las partes contratantes, sino igualmente por la necesidad de cumplimentar un trámite adicional, cual es la celebración de un acuerdo entre la CEE y el país candidato en el que se fijen los términos de la adhesión. La regulación del procedimiento convencional de acceso a Lomé se contiene en el artículo 289 del convenio en vigor:

"1. Toda solicitud de adhesión a la presente Convención presentada por un Estado cuya estructura económica y de producción sean comparables a las de los Estados ACP requerirá la aprobación del Consejo de Ministros. El Estado afectado podrá adherirse a la presente Convención celebrando un acuerdo con la Comunidad.

2. El Estado de que se trate gozará entonces de los mismos derechos y estará sujeto a las mismas obligaciones que los Estados ACP.

3. No obstante, el acuerdo celebrado con el Estado afectado podrá precisar la fecha en la que algunos de los citados derechos y obligaciones se convertirán en aplicables en lo que a él respecta.

4. No obstante, la adhesión del Estado afectado no podrá afectar a las ventajas que, para los Estados ACP signatarios de la presente Convención, resulten de las disposiciones relativas a la cooperación financiera y técnica, a la estabilización de los ingresos de exportación y a la cooperación industrial".

Presentada la solicitud de adhesión, el juicio que merece en el seno de la Comunidad es percibido normalmente con prontitud⁹¹. Ello permite que, aun antes de pronunciarse formalmente el Consejo de Ministros ACP-CEE, la Comisión, en aras de la celeridad en el procedimiento, sondee el ánimo existente al respecto que, en caso de ser favorable a la admisión, le permite iniciar conversaciones exploratorias con el Estado peticionario. Asimismo, tal como es práctica corriente en la celebración de acuerdos internacionales de la Comunidad Europea, estas conversaciones exploratorias se efectúan con anterioridad a la presentación por parte de la Comisión de las recomendaciones de decisión del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros por la que se autoriza a la Comisión para inaugurar oficialmente las negociaciones de acuerdo a unas directrices marcadas en dicha decisión⁹².

Las negociaciones son llevadas a cabo por el Estado solicitante y la Comisión, que se encuentra acompañada en esta tarea por los representantes de los Gobiernos de los Estados de la Comunidad, si bien éstos participan únicamente a título de

⁹¹. Lógicamente, el preconocimiento del rechazo actúa de factor de disuasión para cursar la petición.

⁹². Vid. COM (76) 223 final de 17.5.76 en relación a las negociaciones con Santo Tomé y Príncipe y la República de Cabo Verde; y COM (76) 448 final de 8.9.76 en relación a las negociaciones con Papúa-Nueva Guinea. Para la adhesión de Zimbabue, incluso precedió al mandato de negociación una Comunicación de la Comisión, en la cual se presentaba un cuadro socioeconómico del país, se subrayaba la importancia política de su acceso al sistema de Lomé luego de sus lamentables vicisitudes políticas y se enumeraban las etapas jurídicas que habrían de recorrerse hasta la efectividad de la ampliación del número de asociados. Cfr. COM (80) 269 final. 20.5.80.

observadores⁹³. Una vez alcanzado el acuerdo entre los jefes de las delegaciones negociadoras, éste entra en vigor cuando quedan depositados los respectivos instrumentos de ratificación y de notificación en las Secretarías del Consejo de la CEE y del Grupo ACP.

Por parte comunitaria, el acuerdo de adhesión es también mixto, por lo que precisa de la ratificación de todos los Estados miembros de acuerdo a sus ordenamientos constitucionales respectivos, juntamente con el acto de conclusión del Consejo con base en el artículo 238 TCEE⁹⁴.

De todos modos, las Partes contratantes del acuerdo de adhesión han decidido en los supuestos ya ocurridos, igual que previsiblemente harían en lo sucesivo ante el mismo caso, la aplicación anticipada, mediante canje de notas, de las disposiciones del convenio de Lomé en vigor, con exclusión de aquéllas que comportan compromisos financieros⁹⁵.

⁹³. Vid. el desarrollo de las negociaciones teridas con Papúa-Nueva Guinea en una comunicación posterior de la Comisión al Consejo. COM (76) 634 final/A de 25.11.76. En las comunicaciones mencionadas en la nota anterior, la Comisión había propuesto que el Grupo ACP estuviese presente en el transcurso de las conversaciones, a pesar de no ser jurídicamente preceptivo. La función de los asociados, sin embargo, se limitó a estar informados del ritmo de las negociaciones.

⁹⁴. Llama la atención que un mismo reglamento del Consejo sirviera para concluir en nombre de la CEE los tres acuerdos de adhesión de Santo Tomé y Príncipe, Cabo Verde y Papúa-Nueva Guinea. Cfr. Reglamento (CEE) n 2236/78 del Consejo de 25.9.78 en JOCE n L 271 de 25.9.78, págs. 1 y ss.. A partir de la fecha en que se han cumplimentado los trámites requeridos para la entrada en vigor del acuerdo, el Estado admitido participa plenamente en las instituciones paritarias del convenio de Lomé, de las que formaba parte desde el momento de su solicitud en calidad de observador.

⁹⁵. Esta previsión se recoge en el artículo 298, 3, citado, y se manifiesta en la aplicación autónoma por cada parte contratante del régimen de intercambios comerciales dispuesto en el convenio ACP-CEE en vigor. Cfr. Reglamento (CEE) n 744/77 de 5.4.77 en JOCE n L 90 de 8.4.77. pág. 5, en relación a Santo Tomé y Príncipe,

La incorporación del nuevo Estado miembro del convenio ACP-CEE al sistema Stabex se encuentra perfilado por las disposiciones de los apartados 2 y 4 del artículo 289 antedicho. Por un lado, el nuevo país ACP deberá disfrutar de los beneficios del mecanismo de estabilización y supeditarse a los deberes que entraña de igual manera que los restantes miembros del Grupo. Por otro lado, la ampliación de Estados ACP no debe suponer merma alguna en el disfrute del Stabex en los países que participaban de la asociación con anterioridad.

Con estos condicionantes, no se trata en este caso, como sucede con el acceso de antiguos PTUM, de efectuar un trasvase de fondos desde la dotación conferida a los PTUM a la fijada para los ACP, sino de realizar una aportación adicional a la masa financiera establecida en el Acuerdo interno de financiación, de manera que ésta se vea incrementada en sus diferentes capítulos. Esta suma complementaria ha provenido en el pasado de los pagos efectuados al BEI en concepto de los préstamos especiales concedidos por esta entidad en beneficio de países ACP, de PTUM y de Departamentos franceses de Ultramar. En el Acuerdo interno de financiación correspondiente a Lomé III,

Cabo Verde y Papúa-Nueva Guinea, prorrogado por el Reglamento (CEE) n.º 595/78 del Consejo de 20.3.78 en JOCE n.º L 82 de 29.3.78, pág. 12. El caso de Zimbabwe es peculiar, pues este país, tres meses antes de presentar su solicitud de adhesión inmediatamente después de obtenida su independencia, disfrutaba ya del régimen comercial dispensado por la CEE a los PTUM. Cfr. Reglamento (CEE) n.º 120/80 del Consejo de 21.1.80 relativo al régimen de intercambios entre la CEE y Rodesia del Sur en y Decisión de los representantes miembros de la CECA, reunidos en el seno del Consejo de 21.1.80, relativa a la apertura de preferencias arancelarias para los productos comprendidos por esta Comunidad y originarios de Rodesia del Sur, en JOCE n.º L 16 de 22.1.80. págs. 12-13. Sobre este proceso, vid. TE PASS, A.: L'adhésion du Zimbabwe à la Convention de Lomé. RMC. n.º 243. Janvier-81. págs. 9-13.

es el artículo 9, 1 el que dispone que estos montantes pecuniarios "corresponderán a los Estados miembros de manera proporcional a sus contribuciones al Fondo (léase FED) del que provengan dichas sumas, a menos que el Consejo decida por unanimidad, a propuesta de la Comisión, colocarlos en reserva o *destinarlos a otras operaciones*"⁹⁶.

Para determinar el riesgo en la inestabilidad de ingresos de exportación que se adiciona con la ampliación del Grupo ACP, y de fijar en correspondencia una suma complementaria a la dotación del Stabex, la Comisión ha procedido a estudios técnicos destinados a concluir en unas estimaciones que finalmente el Consejo ha corroborado. Así fue cómo la dotación Stabex para los países ACP en Lomé I se vio incrementada en 5 millones de uces tras el ingreso de Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe y Papúa-Nueva Guinea, y la correspondiente a Lomé II sumó 7 millones de Ecus, luego de la adhesión de Zimbabwe.

⁹⁶. Esta fórmula se empleó tras la adhesión de Santo Tomé y Príncipe, Cabo Verde y Papúa-Nueva Guinea. Cfr. Decisión del Consejo de 22.3.77 relativa a la afectación al FED (1975) de un montante de 7.438.500 unidades de cuenta europeas. Se efectuó, pues, una transferencia de fondos desde el BEI al FED. En cambio, los tres Estados adheridos a la Comunidad Europea en 1973 hubieron de efectuar contribuciones suplementarias ya que ellos no habían financiado el préstamo especial del BEI cuyo reintegro se transfirió al FED.

2.4. El desigual reparto de los fondos Stabex en el Grupo ACP.

A) Consideraciones generales

La condición de miembro del convenio de Lomé se adquiere, bien por haber firmado y ratificado el acuerdo en su origen, bien por haberse adherido al mismo por alguno de los procedimientos estipulados en los artículos 288 y 289 de Lomé III. Todas las partes contratantes han asumido el contenido íntegro de las disposiciones de este convenio y todas se encuentran capacitadas para formar parte de las instituciones paritarias que el mismo instituye⁹⁷.

Esta aseveración no implica, como es lógico, que todos los Estados ACP y en igual medida disfruten de los diversos instrumentos de cooperación y se encuentren sometidos a las cargas que de los mismos dimanen.

El mecanismo Stabex es precisamente un elocuente ejemplo de la disímil incidencia que la asociación comporta en sus diferentes capítulos entre los miembros del Grupo ACP. Así, algunos países asociados no se benefician en absoluto del sistema de estabilización, en tanto que otros han recaudado por este concepto una ayuda financiera superior a la que se les ha dispensado en virtud de los restantes instrumentos de asistencia del FED. Efectivamente, el cuadro que reproduzco a continuación muestra cómo la dotación Stabex del FED se ha concentrado en

⁹⁷. Cabe reseñar en este lugar que la cláusula de denuncia del convenio de Lomé, que puede ser ejercitada por cada Estado ACP respecto de la Comunidad, no ha sido utilizada jamás.

pocos países durante Lomé y Lomé II:

Países	Total transferencias (millones de Ecus)		% del total STABEX
	LOME	I	
Senegal	65,1		17,2
Sudán	41,8		11,1
Mauritania	37,0		9,8
Níger	22,7		6,0
Tanzania	20,7		5,5
Uganda	20,6		5,5
Benin	20,4		5,4
Otros	149,2		39,5
TOTAL	377,5		100,0
		LOME	II
Senegal	90,6		13,7
Ghana	85,4		12,9
Costa de Marfil	78,4		11,9
Papuasía N.-Guinea	50,7		7,7
Kenya	44,9		6,8
Sudán	40,7		6,2
Camertón	29,6		4,5
Togo	28,9		4,4
Otros	210,3		31,9
TOTAL	659,5		100,0

El reparto geográfico de las transferencias efectuadas a título del Stabex ha resultado particularmente favorable a los países africanos y, dentro de ellos, a los francófonos, sin que de este dato queda deducir discrecionalidad alguna en la toma de decisiones en la materia, sugerencia que sí parece desprenderse del ánimo de un miembro británico del Parlamento Europeo en

pregunta formulada a la Comisión en 1980 y reiterada dos años después⁹⁸.

La disparidad en las ventajas obtenidas por la ayuda no programada -en la cual figura el Stabex- entre los países ACP de Lomé III parece que será tomada en consideración y paliada mediante la ayuda programada del FED, si atendemos a los términos empleados por el artículo 215, 8:

"Los programas indicativos serán lo suficientemente flexibles para garantizar la adecuación permanente de las acciones a los objetivos y para tener en cuenta las modificaciones que puedan producirse en la situación económica de cada Estado ACP, así como cualquier cambio en dichas prioridades y objetivos iniciales. Cada programa indicativo podrá ser revisado a petición del Estado ACP afectado. En todo caso, será reexaminado al menos una vez durante el período cubierto por la presente Convención"⁹⁹.

⁹⁸. Cuestión escrita n.º 390/80 de Andrew Pearce a la Comisión. JOCE, n.º C 198 de 4.8.80, págs. 64-65. El parlamentario preguntaba cómo se justificaba el desequilibrio consistente en que el 60% de los fondos Stabex se haya destinado a países francófonos que representan únicamente un tercio de la población englobada por los Estados ACP miembros de Lomé I. Cheysson defendió en su respuesta el automatismo del sistema, regido en su funcionamiento solamente por las reglas contenidas en Lomé.

Pearce insistió en este tema con una nueva cuestión planteada dos años después en distintos términos, pero con análogo objeto. Solicitaba este parlamentario información sobre el reparto de transferencias Stabex por habitante, por valor total de las exportaciones y separando países francófonos y de la Commonwealth. Vid. Cuestión escrita n.º 1066/82 en JOCE n.º C 312 de 29.11.82, págs. 17-18. En esta ocasión le respondió Edgar Pisani, haciendo hincapié nuevamente en la objetividad que presidía el sistema. Además, añadió, "il n'est pas d'usage que la Commission établisse une distinction entre groupes d'Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique".

⁹⁹. Dentro de la ayuda ofrecida por la CEE a los países ACP en el marco de Lomé, cabe distinguir entre la ayuda programada y la no programada. En este último apartado figuran el Stabex, la facilidad de financiación especial para los productos minerales (Sysmin), los capitales a riesgo y las bonificaciones de intereses para los préstamos otorgados por el BEI con sus recursos propios. El resto de las intervenciones financiadas por la Comunidad forman parte de un programa indicativo que, al comienzo de cada convenio de asociación, es adoptado de común acuerdo entre la Comunidad y cada Estado ACP, en función de las propuestas formuladas por este último sobre la base de los recursos financieros programables que le han sido conferidos por la Comisión. Cada programa indicativo dispone de un margen de variación en el transcurso del quinquenio, según se establece en el artículo 215, 8 que hemos transcrito.

La tesis de que entre los criterios ponderados para revisar al alza o a la baja la ayuda programada se encuentra el volumen de ayuda no programada que ha recibido cada Estado ACP, parece corroborada en un documento elaborado por la Dirección General de Desarrollo de la Comisión de las Comunidades Europeas, en el cual se dice:

"Au moment de l'entrée en vigueur de chaque Convention, la Commission informe chacun des Etats ACP de l'enveloppe total d'aide programmée qui lui sera réservée. Des montants fixés étaient affectés sous Lomé I; Lomé II a introduit l'idée d'un montant minimal et maximal pour chaque programme indicatif afin de permettre, lors de la révision des dotations vers le milieu de la durée de la Convention, de prendre en considération le montant de l'aide non programmée reçu par chaque Etat ACP"¹⁰⁰.

Puede entenderse, pues, que la Comisión rebajará probablemente el montante ofrecido en el programa indicativo a un país ACP en el caso de que éste se haya beneficiado en gran medida de la dotación Stabex. Sin embargo, esta posibilidad ha sido descartada rotundamente en 1984 por Edgar Pisani, miembro de la Comisión encargado de las relaciones con los países subdesarrollados, en respuesta a una cuestión escrita planteada en el Parlamento Europeo. Pisani rechazó, en efecto, la sugerencia del parlamentario orientada a que la ayuda general

¹⁰⁰. Dix ans de Lomé. Bilan de la coopération ACP-CEE, cit., pág. 14.

concedida a un país ACP se redujese si dicho país había sido el receptor de cuantiosas y continuadas transferencias efectuadas a título del Stabex. Su negativa se basaba en la naturaleza específica de este instrumento de ayuda y en el principio general de la devolución de la suma financiera prestada para paliar una caída súbita en los ingresos de exportación¹⁰¹.

En definitiva, permanece la incertidumbre sobre la forma en que sobre la ayuda programada repercutirá el destino tomado por los fondos Stabex, ya que el artículo 215,8 ofrece un amplio margen para calibrar la adecuada revisión de los programas indicativos. En principio, resulta desde luego loable el propósito de recortar equitativamente las disparidades existentes en la ayuda obtenida por los Estados ACP del FED en su globalidad. Sin embargo, hay que tener presente que precisamente la obtención de una cuantiosa ayuda procedente del Stabex denota una profunda crisis económica en el país beneficiario, que ha sufrido una fuerte y reiterada pérdida en la exportación de algún sector de producción capital en su balanza de pagos. Si los beneficios recabados del Stabex se penalizasen mediante el recorte en otros instrumentos financieros, se correría el riesgo de vaciar de sentido la existencia autónoma de un sistema de estabilización de ganancias de exportación, dotado de un funcionamiento que se pretende lo

¹⁰¹. Vid. cuestión escrita n 1365/83 de Andrew Pearce a la Comisión. JOCE n C 31 de 6.2.84. pág. 21. Es fácil reconocer de nuevo en el ánimo de Pearce el interés por compensar el saldo que ofrece el Stabex, ampliamente favorable a los países de lengua francesa.

más automático posible.

Ciertamente, la propia idiosincrasia del Stabex encierra una necesaria desproporción en el destino de sus fondos, en función de las distintas estructuras de producción y, sobre todo, de las circunstancias aleatorias que presiden la intervención del mecanismo. La discriminación se ve forzosamente acentuada al diseñar los perfiles del sistema. Piénsese en la decisión sobre el catálogo de productos básicos que serán cubiertos o sobre los umbrales de fluctuación o de dependencia a partir de los cuales se activará el dispositivo. Estos aspectos serán objeto de estudio, respectivamente, en las secciones 3 y 4 del presente capítulo. A continuación, me ocupo de otro tipo de disposiciones que se han querido insertar en la regulación del Stabex y que contribuyen igualmente a conformar la distribución de la dotación del sistema entre los países ACP: la calificación de país menos desarrollado/enclave/insular y la consideración en favor de algunos Estados ACP de las pérdidas registradas también en las exportaciones dirigidas hacia mercados exteriores a la CEE.

B) La calificación de países ACP *menos desarrollados/enclaves/insulares*.

En el derecho internacional económico de nuestros días se

ha reconocido la necesidad de elaborar estatutos estatales particulares que manifiesten la pluralidad y la heterogeneidad de sus sujetos¹⁰². Hoy no puede admitirse, en efecto, la existencia de una categoría única de países en vía de desarrollo o de un bloque tercermundista compacto, sino que es preciso establecer subdivisiones que tomen en consideración la magnitud y la especificidad de los problemas, en lo que Virally llamó la "inégalité préférentielle"¹⁰³. Esta atención diferenciada se pone de manifiesto, en primer lugar, a fin de ponderar la situación geográfica desfavorable de algunos países (los Estados sin litoral y los insulares); en segundo lugar y particularmente, con el propósito de dispensar un trato de favor a los países más sumidos en la penuria, en la certeza de que los más ricos de los pobres se encuentran más próximos de los países desarrollados que de los restantes pobres, según la célebre fórmula de Lacharrière¹⁰⁴.

La catalogación de países menos avanzados, sin litoral e insulares (PMDEI, en adelante) fue elaborada en el seno de los primeros periodos de sesiones de la UNCTAD, una vez salvadas

¹⁰². CARREAU, D.: Le droit international économique face aux crises. En Droit et libertés à la fin du XXème siècle. Influence des données économiques et technologiques. Etudes offertes à C.-A. Colliard. Paris, 1984. pág. 109.

¹⁰³. VIRALLY, M.: La Charte des droits et devoirs économiques des Etats. Notes de lecture. AFDI. 1974. pág. 76. En términos económicos, Samir AMIN ha hablado de la existencia de "periferias de periferias". Vid. Desde el Informe Pearson (1970) al Informe Brandt (1980) o la crisis de la ideología del desarrollo. En AA.VV.: Balance crítico y perspectivas. Diálogo Norte-Sur. México, 1982. pág. 373.

¹⁰⁴. LACHARRIERE, G. de: Identification et statut des pays "moins développés". AFDI. 1971. pág. 468.

algunas reticencias iniciales provenientes precisamente del grupo de países en desarrollo que observaban en esta subclasificación una maniobra del bloque industrializado tendente a fraccionar la unidad de los países atrasados. Fue precisamente el convenio ACP-CEE de 1975 el que incorporó al derecho internacional positivo por primera vez estas nociones, emanadas del concepto genérico de país en vía de desarrollo¹⁰⁵. No obstante, el tratamiento singularizado de estos grupos de Estados ACP se encontraba aún mal dibujado en el primer convenio de Lomé. Así, figuraba en el artículo 24 una lista específica de PMDEI, beneficiarios de ciertas prerrogativas en el funcionamiento del Stabex, y en el artículo 48 otra lista de países únicamente menos desarrollados (aunque con inclusión lógicamente de algunos insulares y sin litoral) que *podrían* beneficiarse de medidas especiales, según sus propias necesidades, dentro del capítulo relativo a la cooperación financiera y técnica.

Los dos últimos convenios ACP-CEE han introducido, en cambio, un título diferenciado para los PMDEI, detallando los países adscritos a cada una de estas tres categorías, las ventajas concedidas a cada una en el convenio y el procedimiento

¹⁰⁵. Acerca de la concepción y el desarrollo de estas categorías de países en derecho internacional cfr. COLLIARD, C.-A.: Spécificité des Etats. Théorie des statuts juridiques particuliers et d'inégalité compensatrice. En Mélanges offerts à Paul Reuter. Le droit international: unité et diversité. Paris, 1981. págs. 153-180; y FEUER, G.: Les différentes catégories de pays en développement. Genèse. Evolution. Statut. JDI. 1982-1. págs. 5-54. Sobre el mismo tema, pero con especial referencia a la evolución de estas categorías en el marco de la asociación ACP-CEE, cfr. Le Courrier ACP-CE. n 72. Mars-avril 1982. págs. 51 y ss.

de alteración de las respectivas listas¹⁰⁶.

Ha sido también en el transcurso de Lomé II cuando ha comenzado su labor el Subcomité ACP-CEE consagrado a los PMDEI que, empero, había sido ya proyectado en la reunión del Consejo de Ministros de la asociación celebrada en Fiyi en 1977. El retraso en su puesta en funcionamiento obedeció a las reticencias comunitarias sobre la forma de dotar al nuevo órgano de un contenido específico y provechoso. La Conferencia de la ONU sobre los PMA (Paris, septiembre de 1981) justificó la convocatoria de la primera sesión del nuevo Subcomité, tenida el 30 de abril de 1982. Desde esa fecha, este órgano ha venido reuniéndose con cierta asiduidad. En la actualidad, se ha convertido en el foro del que emanan las peticiones del Grupo ACP -en ocasiones, compartidas por los representantes comunitarios- tendentes a la obtención de mayores concesiones en favor de los PMDEI, verbigracia en relación al funcionamiento del Stabex.

La configuración de un país como enclave o como insular no suscita controversia, pues responde al hecho objetivo de su ubicación geográfica. De ahí que las listas correspondientes a una y otra categoría de países ACP, contenidas respectivamente en los artículos 262 y 263 de Lomé III, no sean susceptibles de alteración, según el apartado de las disposiciones citadas, sino cuando un Estado de esta misma naturaleza accede al convenio, a

¹⁰⁶. En Lomé III, el título consagrado a los PMDEI es el V de la Tercera Parte, comprensivo de los artículos 255 a 264.

lo que habría de añadir el supuesto de que uno de los Estados mencionados en las listas denunciare el acuerdo de Lomé.

En cambio, la calificación de un país como menos desarrollado provoca mayores discrepancias. Como ha observado M. Flory, "la terminologie du sous-développement n'est pas scientifique. Elle ne peut se réclamer ni du droit, ni de l'économie ni de la sociologie"¹⁰⁷. Es frecuente afirmar que, ante las incertidumbres planteadas por esta noción, el sistema de Lomé ha optado en la materia por el principio de la autoselección del beneficiario de este estatuto, al igual que sucede en otras instancias y en otros instrumentos de cooperación insitos en el derecho internacional económico. Efectivamente, aunque el artículo 257 de Lomé III guarde silencio al respecto, la iniciativa para la ampliación del elenco de países menos desarrollados, parte del propio aspirante¹⁰⁸. Sin embargo, el criterio de la autoselección queda desplazado a causa de la siguiente constatación: la aprobación de la solicitud corresponde al Consejo de Ministros ACP-CEE, es decir, la aprobación se supedita a la anuencia de las partes contratantes. Esto implica, en primer lugar, que el país peticionario ha debido sondear previamente la conformidad del

¹⁰⁷. FLORY, M.: Droit international du développement. Paris, 1977. pág. 59.

¹⁰⁸. La fórmula más usual ha consistido en el envío de una carta por el ministro de Asuntos Exteriores del país en cuestión al presidente del Consejo de la Comunidad. En otras ocasiones, el país interesado se ha dirigido al presidente del Consejo de Ministros ACP, solicitando la petición institucionalizada del Grupo a fin de que se considere su admisión como país menos desarrollado. En todo caso, el país candidato adjunta a su solicitud un dossier en el que figuran los datos más recientes arrojados por su economía nacional.

Grupo ACP. Este apoyará con firmeza la candidatura (si no fuera así, ésta no se habría presentado), pero, por razones obvias, no todos los Estados ACP están interesados en una extensión desmesurada de la lista de países menos desarrollados, categoría que cuenta cada vez con mayor número de ventajas dentro de la asociación ACP-CEE. Por tanto, existe moderación y razonabilidad en las peticiones emanadas del Grupo ACP en esta dirección.

Al consentimiento prestado por el Consejo de Ministros ACP ha de sumarse el obtenido en el Consejo de la Comunidad. Siempre que un asunto de este tipo se somete formalmente a un pronunciamiento del Consejo de Ministros ACP-CEE, éste es afirmativo. En ocasiones, sin embargo, la CEE ha incluido en el acta de la reunión de que se tratara una declaración disuasoria para posteriores solicitudes sin suficiente fundamento, señalando que la añadidura del nuevo país ACP entre los menos desarrollados no debe entenderse como un precedente. Por otra parte, lo que también ha ocurrido en ocasiones es que representantes de la Comunidad desaconsejen oficiosamente al país ACP aspirante la formalización de su solicitud y que, de esta forma, el tema no figure nunca en el orden del día del Consejo de Ministros de la asociación¹⁰⁹.

¹⁰⁹. Hay que tener en cuenta, en apoyo del rechazo a la tesis de la autoselección para la condición de menos desarrollado, dos circunstancias adicionales: la primera, se refiere a la posibilidad que contempla el artículo 257, 2, 2 guión de que el Consejo de Ministros de la asociación excluya a un Estado ACP de la lista de menos desarrollados del convenio de Lomé; la segunda también la proporciona el artículo 257, 2, 2 guión al ofrecer unos criterios, bien es verdad que vagos, al Consejo de Ministros para decidir la inclusión de un nuevo miembro: "cuando la situación económica de un Estado ACP se modifique de manera significativa y duradera", dice la disposición citada. En la práctica, ha sido excepcional que la Decisión del Consejo de Ministros ACP-CEE se detenga en razonamientos detallados que justifiquen la inclusión. Así, en la Decisión n 11/81 de 10 de abril se incluye a Kiribati como país menos desarrollado, constatando únicamente que su situación ha empeorado de

La regulación y la aplicación del Stabex encierra en la actualidad un trato muy deferente hacia los PMDEI. Algunas de las prerrogativas se encuentran explícitamente estipuladas para las tres categorías de países. Así, los umbrales de dependencia y de fluctuación ordinarios, situados en el 6%, se reducen al 1,5% cuando de un PMDEI se trata. En otros casos, la excepción atañe únicamente a los países menos avanzados, bien expresamente mencionada (los países menos desarrollados son los únicos dispensados siempre de reponer las transferencias), bien sobreentendida (el nivel de desarrollo del Estado ACP peticionario se cuenta entre los factores estimados para decidir la inclusión de un nuevo producto de base dentro del sistema de estabilización)¹¹⁰. De todos modos, la administración general

manera duradera a causa del cese de explotación en las minas de fosfato situadas en Banaba. Vid. Convenio ACP-CEE. Recueil de textes. 1981. págs. 75-78. Otras veces, ni siquiera se han formulado precisiones de este género. Vid. Decisión n 15/81 de 30 de noviembre en Convenio ACP-CEE. Recueil de textes. 1981. págs. 93-96, en relación a la inclusión de Guinea Ecuatorial, San Vicente y Las Granadinas y Vanuatu como países menos desarrollados.

Por lo que respecta a los PTUM, el artículo 179, 2 de la Decisión del Consejo de 30.6.86 reproduce los términos empleados por el artículo 257, 2, 2 guión de Lomé III, de ahí que las consideraciones anteriores les sean aplicables. Vid. COM (79) 425 final de 25.7.79, en donde la Comisión propone al Consejo que acepte las solicitudes formuladas por Islas Gilbert (en la actualidad, el Estado de Kiribati) y el condominio franco-británico de Nuevas-Hébridas, a la luz de los datos económicos que ofrecían a la sazón ambos territorios.

¹¹⁰. Es aconsejable que en lo sucesivo el mayor número de ventajas corresponda únicamente a los países menos desarrollados, ya que en esta noción ya figuran los enclaves e insulares de bajo nivel económico y así se evita una ampliación excesiva del número de países ACP distinguidos, salvaguardando el margen preferencial y evitando alguna concesión infundada como es la que pone de relieve Ravenhill: "There is little logical justification for affording the same preferential treatment with respect to the dependency and fluctuation thresholds to a wealthy island state, such as Trinidad and Tobago, and to a least developed, landlocked country as Upper Volta" (Burkina Faso, en la actualidad). RAVENHILL, J.: What is to be done for Third World commodity exporters?..., loc. cit., pág. 551. La ejemplificación es acertada porque, de acuerdo con las cifras aportadas por Roy en 1983, Trinidad y Tobago se encontraba a la cabeza del Grupo ACP en renta per capita con 6.900 dólares, multiplicando ochenta y siete veces los 80 dólares del país asociado más pobre, Chad. ROY, M.P.: La CEE et le Tiers Monde..., loc. cit., pág. 6.

del Stabex, que corre a cargo de la Comisión, pondera el grado de pobreza de cada Estado ACP a la hora de tomar o de proponer las decisiones, aun cuando el convenio nada disponga al respecto ni explícita ni implícitamente, tal como sucede con el tema que abordo en el próximo apartado¹¹¹.

C) La consideración para ciertos países ACP de sus exportaciones hacia mercados extra-comunitarios.

C.1. Delimitación del tema.

Como regla general, el mecanismo Stabex toma en consideración, como parámetro para su eventual intervención, el balance arrojado por las exportaciones de los países ACP dirigidas únicamente hacia el territorio de la CEE, respondiendo de este modo el convenio de Lomé a su carácter regional, que justifica la ausencia, en principio, de responsabilidad financiera de la Comunidad Europea en relación a pérdidas de ingresos de exportación originadas en mercados exteriores al suyo.

Sin embargo, y enfatizando en todo momento el carácter excepcional de la medida, la CEE ha concedido en el marco de la asociación con los países ACP la posibilidad de otorgar derogaciones al principio general antedicho, a fin de permitir

¹¹¹. Si bien el artículo 258 de Lomé III recoge una lista aparentemente cerrada de preferencias a favor de los países menos desarrollados, la Comisión y los órganos del convenio se encuentran asistidos jurídicamente en este proceder por el artículo 7 del convenio en vigor que sienta con carácter general como principio de la cooperación ACP-CEE la consideración singularizada de los países menos avanzados.

que el disfrute del Stabex se extienda o se incremente en países que dependen abundantemente de sus ventas al exterior de productos cubiertos por el sistema y que, de acuerdo con la regla general, quedarían excluidos o se beneficiarían escasamente de las compensaciones financieras, al orientarse tradicionalmente lo esencial de sus exportaciones hacia terceros países¹¹². Esta es la razón de ser capital de que a ciertos Estados ACP se les haya conferido un estatuto específico deferente, según el cual el Stabex interviene para paliar los efectos de una pérdida de ganancias sufrida en el total de las exportaciones (*derogación todos los destinos*) o en las exportaciones con destino a la CEE y a otros países ACP (*derogación intra-ACP*).

C.2. La derogación todos los destinos.

¹¹². La Comisión ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones la conveniencia de efectuar una interpretación restrictiva de la excepción a la regla general. "Cette dérogation -señaló- a toutefois été considérée comme une disposition tout à fait exceptionnelle au principe général du système et a été appliquée, par conséquent, avec la plus grande prudence". COM (85) 273 final. 31.5.85. p. 11. Lógicamente, este asunto enlaza con el debate sobre la universalización de mecanismos del tipo Stabex. Al pronunciarse negativamente sobre una solicitud de derogación al principio general, la Comisión concluyó: "The only solution at this point is for industrialized importing countries other than the Community to decide to play their part in international efforts to stabilize the developing countries' export earnings". COM (86) 804 final. 6.1.86. p. 15.

El Tribunal de Cuentas, por su parte, ha mostrado reticencias hacia este tipo de excepciones que conturban la función de control de las operaciones del Stabex: "on peut affirmer que l'extension de la garantie STABEX aux recettes d'exportations faites en dehors de la Communauté ne permet pas de contrôler la justification des critères quantitatifs par les organes de la Communauté parce que toute méthode rigoureuse d'établissement des bases statistiques se référant sous une forme ou une autre aux statistiques communautaires est exclue". Informe especial del Tribunal de Cuentas sobre el funcionamiento del Stabex (no publicado). 25.7.79. pág. 11.

C.2.1. Procedimiento para la derogación.

a) Presentación de la solicitud

El artículo 150 de Lomé III establece el destino de las exportaciones de los países ACP a las que se aplicará el Stabex. De la lectura combinada de sus apartados 1 c) y 3 se desprende que la solicitud para beneficiar de la derogación todos los destinos no puede fusionarse ni sincronizarse con una solicitud ordinaria de transferencia compensatoria. En otros términos, el Estado ACP que aspire al disfrute de esta excepción habrá de formular previamente la petición pertinente a tal efecto y, en caso de serle concedida de acuerdo al procedimiento descrito en el artículo 150, 3, podrá a continuación postular la intervención del Stabex a fin de paliar la caída registrada en sus ingresos de exportación totales respecto a un producto cubierto por el sistema¹¹³.

La iniciativa del procedimiento conducente a la concesión de este estatuto corresponde al Estado ACP, no al Grupo ACP, ni a otro miembro del Grupo, ni al Consejo de Ministros de la asociación de oficio: "A instancia de un *Estado ACP*, la mayor parte de *cuyas* exportaciones no esté destinada a la

¹¹³. El artículo 150, 1 dispone: "Los ingresos de exportación a los que se aplicará el sistema serán los que procedan de las exportaciones... c) realizadas por los Estados ACP que se beneficien ya de la excepción prevista en el apartado 3 del presente artículo, dirigida a cualquier destino, de cada uno de los productos enumerados en la lista del artículo 148".

El apartado 3 del mismo artículo establece: "A instancia de un Estado ACP, la mayor parte de cuyas exportaciones no esté destinada a la Comunidad, el Consejo de Ministros, basándose en el informe que la Comisión prepare en contacto con el Estado ACP solicitante, podrá decidir, a más tardar seis meses después de la presentación de la solicitud, que se aplique el sistema a las exportaciones de los productos de que se trate, cualquiera que sea su destino".

Comunidad...", aclara el artículo 150, 3. La petición está presidida por el informalismo; la personalidad del remitente (en nombre del Estado ACP interesado) y del destinatario es variable y no existen pautas ni formato definidos. Únicamente es tradicional que el país peticionario adjunte a la formulación de su solicitud datos económicos que la ilustren y la justifiquen, pero tampoco este trámite es preceptivo, pues tales datos pueden ser luego recabados por la Comisión durante la instrucción del caso¹¹⁴.

Una vez hecha pública la petición, ésta es asumida institucionalmente por el Grupo ACP, que la defiende y la apoya ante los órganos paritarios de la asociación y con escritos adicionales en la misma dirección.

En ciertas circunstancias, no se ha requerido petición expresa en forma escrita. Es el caso de los países ACP que han transmitido su postulación en el curso de las negociaciones conducentes a la firma de un convenio de asociación¹¹⁵; también de los antiguos PTUM que ya disfrutaban de la derogación en su

¹¹⁴. En ocasiones, la atipicidad del escrito (por ejemplo, un télex de contenido confuso) ha obligado a la Comisión a efectuar una interpretación bona fide de su propósito y entender que en el mismo se insertaba una petición para beneficiar de la excepción contemplada hoy en el artículo 150, 3 de Lomé III. Esta transigencia en cuestión de formas merece ser mantenida dada la relativa complicación del funcionamiento del Stabex y las deficientes e inestables estructuras administrativas de la mayoría de países ACP.

¹¹⁵. Así, en el Anexo XLIII de Lomé III, que será objeto de comentario detenido a continuación, la Comunidad declara haber "tomado nota" de las solicitudes de excepción presentadas durante las negociaciones por doce países ACP y se compromete a dar a conocer su postura sobre las mismas con prontitud.

condición de tales¹¹⁶; asimismo, es el ejemplo de Cabo Verde, país a cuyo favor ya existía un compromiso contraído en el acta de la sesión del Consejo de Ministros ACP-CEE que aprobó su adhesión a Lomé, para otorgarle la derogación todos los destinos una vez que la adhesión se hiciese efectiva.

b) Instrucción de la solicitud.

El artículo 150, 3 establece que la decisión sobre el estatuto solicitado será tomada por el Consejo de Ministros de la asociación en un plazo de seis meses, "basándose en el informe que la Comisión prepare en contacto con el Estado ACP solicitante". Algunas observaciones merece esta pasaje entrecomillado:

En primer lugar, la actividad mediadora de la Comisión entre la formulación de la solicitud y el pronunciamiento del Consejo de Ministros ACP-CEE ha sido ejercida desde el primer convenio de Lomé, a pesar de que ni este convenio (artículo 17, 4) ni su sucesor (artículo 46, 3) la contemplaban.

En segundo lugar, el informe es elaborado y presentado por la Comisión y no conjuntamente por ésta y por el Estado ACP interesado. El *contacto* mencionado en el artículo 150, 3 se

¹¹⁶. Paralelamente a la previsión de estas derogaciones en favor de los Estados ACP, la Comunidad ha dispuesto un sistema análogo en la asociación de los PTUM, que en la actualidad se recoge en el artículo 86 de la Decisión del Consejo de 30.6.86. Su apartado 3 reproduce los términos empleados por el artículo 150, 3 de Lomé III, con las siguientes dos excepciones: el informe es elaborado por la Comisión juntamente con las autoridades competentes del territorio no autónomo y la decisión es tomada unilateralmente por el Consejo de la Comunidad.

limita en la práctica al aporte de datos que la Comisión estime conveniente reunir para la instrucción del expediente y que el país solicitante debe ofrecerle.

En tercer lugar, la Comisión en esta labor no se ciñe a la exposición de unas cifras que arrojen luz sobre la decisión que debe tomar el Consejo de la asociación, sino que existe además en el documento sometido a este órgano una propuesta razonada y concreta tendente a la aceptación o al rechazo de la solicitud. La propuesta es, como digo, formulada formalmente al Consejo de Ministros ACP-CEE, pero la postura -favorable a la petición- ha sido convenida con anterioridad en el Grupo ACP, por lo que de hecho es el Consejo de la Comunidad Europea el que orienta el sentido de su respuesta en función de la sugerencia de la Comisión, la cual es normalmente seguida, ya que, entre otras razones, la propuesta ha sondeado previamente el parecer de las diferentes delegaciones gubernamentales, según es costumbre en la práctica comunitaria¹¹⁷.

Por último, conviene detenerse en el plazo estipulado para el procedimiento. Según el artículo 150, 3 que comentamos, es el Consejo de Ministros ACP-CEE el sujeto pasivo de una obligación

¹¹⁷. La única excepción acontecida en este tema a la regla de la adhesión del Consejo a la propuesta de la Comisión, la constituyó el caso de Kiribati. Este país había disfrutado de la derogación durante los años 1981 y 1982 y solicitó la prórroga del estatuto. La Comisión estimó que había acertado al proponer sólo dos años de excepción, puesto que las exportaciones de copra hacia la CEE remontaron aceleradamente en 1983 y a partir de ese año la derogación no estaba ya fundamentada. Vid. COM (84) 529 final. 1.10.84. La decisión del Consejo de la asociación n.º 3/85 de 22 de febrero concedió, con carácter retroactivo y a título excepcional, la derogación para 1983. Sin embargo, la aceptación de la petición de Kiribati no se fundó en lo erróneo del razonamiento de la Comisión, sino en el propio retraso del Consejo de Ministros ACP-CEE para resolver, lo que aconsejaba la aprobación a posteriori.

de resultado, cual es la de tomar la posible decisión favorable a la derogación "a más tardar en los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud". Sin embargo, la Comisión se ve igualmente implicada por este precepto, ya que debe contribuir a su cumplimiento presentando el informe requerido con la antelación suficiente.

Como sabemos, algunas peticiones de derogación fueron formuladas durante las negociaciones conducentes a Lomé III, y han sido el objeto del Anexo XLIII al mismo, que contiene la siguiente declaración de la CEE:

"La Comunidad ha tomado nota de las solicitudes de excepción presentadas durante las negociaciones, en virtud del apartado 3 del artículo 150, por los siguientes Estados ACP: Benin, Burkina Faso, Fiji, Guyana, Mali, Isla Mauricio, Niger, Santo Tomé y Príncipe, Sudán, Tanzania, Togo, Uganda.

En función del informe que la Comisión presente al Consejo de Ministros, la Comunidad se compromete a dar a conocer su posición a dicho Consejo a más tardar seis meses después de la firma de la Convención".

Esta declaración no supone una reiteración ociosa del plazo marcado en el artículo 150, 3, ya que el semestre previsto en este precepto cuenta a partir de una petición formulada una vez entrado en vigor el tercer convenio de Lomé, el 1 de mayo de 1986. La declaración reproducida constituye una manifestación de buena voluntad de la Comunidad, comprometiéndose a proporcionar una respuesta en el plazo de seis meses desde la firma del acuerdo, es decir, desde el 8 de diciembre de 1984. La posición comunitaria en todos los casos mencionados ha sido negativa.

Pero ¿qué hubiera pasado ante una respuesta favorable de la CEE?. En puridad, el Consejo de Ministros ACP-CEE, órgano que debe tomar la decisión favorable a la derogación, no asumió las competencias dimanantes del artículo 150, 3 hasta el 1 de mayo de 1986, por lo que habría debido aguardar a esta fecha para aprobar la concesión del estatuto en favor del país o países ACP de que se tratase disminuyendo la celeridad que la Declaración arriba transcrita pretendió infundir al proceso.

De todos modos, si bien la Comisión pudo apuradamente cumplir el compromiso contraído en la Declaración al presentar el 31 de mayo de 1985 su informe sobre siete de los doce países solicitantes¹¹⁸, no hizo lo mismo al completar el 1 de junio de 1986 el informe complementario acerca de los cinco Estados restantes¹¹⁹. Ahora bien, la contravención de la obligación impuesta podría ser imputada a los Estados ACP implicados si nos atenemos al motivo alegado por la Comisión para justificar el retraso (ausencia de unos datos y de verificación de otros para elaborar su informe) y en la medida en que esta circunstancia responda a la insuficiente colaboración prestada para tal fin por los cinco ACP solicitantes¹²⁰.

¹¹⁸. COM (85) 273 final. 31.5.85.

¹¹⁹. COM (86) 804 final. 6.1.86.

¹²⁰. La Comisión asegura en su informe de 31.5.85, cit., que sus servicios acometieron las investigaciones destinadas a examinar la situación de cada uno de los 12 países citados en la declaración del Anexo XLIII de Lomé III desde el mes de diciembre de 1984. Vid. pp. 2 y 3 del informe citado (supra nota 118).

Una última consideración en este apartado referente estrictamente al tenor del artículo 150, 3. Este precepto obliga al Consejo de Ministros ACP-CEE a "decidir, a más tardar seis meses después de la presentación de la solicitud, que se aplique al sistema a las exportaciones de los productos de que se trate, cualquiera que sea el destino". Interpretado este párrafo literalmente, la obligación de plazo, que vincula a la Comisión en su condición de instructora del expediente, sólo operaría en el supuesto de una decisión favorable y nada se dice de que el Consejo de la asociación no pueda diferir prolongadamente su respuesta cuando ésta se presienta negativa. En realidad, como comprobaremos en seguida, sólo se produce una decisión formal del Consejo cuando la respuesta es favorable a la petición. Sin embargo, el principio de cooperación leal que preside la asociación ACP-CEE, sentado en los artículos iniciales de Lomé III, encierra un deber para la Comunidad de conformar su posición en el plazo de seis meses, aun cuando ésta deniegue la solicitud presentada.

c) Pronunciamiento del Consejo de Ministros ACP-CEE.

Una decisión tomada por el Consejo de la asociación no siempre cierra el expediente incoado por la petición de un Estado ACP tendente a obtener un estatuto por el cual el Stabex compensaría, en las condiciones estipuladas, las pérdidas

registradas en el total de las exportaciones¹²¹. Así, en el supuesto de que la solicitud haya sido presentada y admitida en el curso de las negociaciones conducentes a la firma de un nuevo convenio ACP-CEE. En tal caso, es el propio texto del acuerdo el que añade el país de que se trate en la lista de beneficiarios de la derogación todos los destinos¹²².

La decisión formal del máximo órgano decisorio de la asociación ACP-CEE tampoco tiene lugar cuando la solicitud es desestimada por la Comunidad¹²³.

El Consejo de Ministros paritario sólo adopta un acto normativo que culmina el procedimiento cuando asiente a la derogación postulada u otorga a un Estado como ACP la que ya disfrutaba con anterioridad en su condición de PTUM¹²⁴.

Si confrontamos las sucesivas decisiones del Consejo de la asociación en este asunto, podríamos concluir con ligereza que

¹²¹. El infausto artículo 17, 4 de Lomé I se contentaba con señalar: "Pour certains cas particuliers, le système s'applique aux exportations des produits en question quelle qu'en soit la destination". De todos modos, ya desde entonces la concesión de la derogación durante la vigencia de un convenio se ha instrumentado en una decisión del Consejo de Ministros ACP-CEE, tomada siempre, previa delegación, por el Comité de Embajadores. Cfr. decisiones del Consejo por las que se delega el uso de competencias n 11/76 de 15 de julio (Recueil de textes. Vol. I. págs. 59-61) y n 10/81 de 10 de abril (Recueil de textes. 1981. págs. 69-74).

¹²². Así fue cómo desde la misma entrada en vigor de Lomé I ya disfrutaron de la derogación cinco países: Burundi, Etiopía, Guinea-Bissau, Rwanda y Swazilandia.

¹²³. Fiji, verbigracia, ha solicitado en dos ocasiones la concesión del estatuto: en carta de 31.3.82 y durante las negociaciones para la firma de Lomé III. En los dos casos, la CEE se pronunció negativamente y el Consejo de la asociación no hizo sino constatar la discrepancia entre las partes, sin adoptar decisión alguna.

¹²⁴. Cfr. la Decisión del Consejo n 1/79 de 7 de marzo, por la que se aprueba la derogación todos los destinos en favor de Islas Salomón y Tuvalu, ya beneficiarios de la misma como PTUM. Recueil de textes. 1979.

la derogación es conferida por un período indefinido de tiempo. Como excepción que confirmaría la regla, únicamente a la derogación en favor de Kiribati se le marcó un plazo de validez. Sin embargo, hemos de rebatir esta impresión, en razón del propio tope temporal que delimita cada convenio de Lomé, al que nos referiremos *in extenso* en la siguiente sección de este capítulo. No puede, consiguientemente, adoptarse una decisión por un órgano constituido por un convenio cuya vigencia sobrepase la del acuerdo del cual deriva. La práctica convencional de Lomé es respetuosa con este principio y, por tanto, cada convenio ACP-CEE ha renovado la vigencia de las derogaciones otorgadas en virtud de un acto generado en el convenio precedente o que éste a su vez ha renovado¹²⁵.

C.2.2. Criterios materiales de decisión.

a) La orientación predominante de las exportaciones del país solicitante.

El único criterio explícitamente estipulado para dispensar la derogación todos los destinos, introducido en el artículo 46,

¹²⁵. Debe entenderse, lógicamente, que por la razón apuntada un nuevo convenio ACP-CEE estaría capacitado para privar de la derogación a un país ACP que la hubiese disfrutado con anterioridad. Sin ánimo de sugerencia alguno, podría comprobarse que las derogaciones concedidas en su día a Guinea-Bissau y Cabo Verde, antiguas colonias portuguesas que dirigen hacia su ex-metrópoli una parte significativa de sus exportaciones, dejaren de resultar fundamentadas una vez que Portugal se ha adherido a la Comunidad Europea. De hecho, la primera petición formulada en este asunto bajo el régimen de Lomé III, la de Mozambique, ha sido desestimada precisamente por la razón indicada.

3 de Lomé II y retomado por el artículo 150, 3 de Lomé III, hace referencia a la dirección preponderante tomada por las exportaciones del país ACP solicitante. Esta pauta conduce a excluir de la excepción al Estado asociado cuyas ventas al exterior tengan por destino principal a la CEE. Pero en el texto del convenio no se formula ninguna precisión adicional, por lo que, como sucede en otros aspectos del funcionamiento del Stabex, es la jurisprudencia dimanante de la Comisión, en su condición de administradora del mecanismo, la que ha conformado el alcance de este criterio, al tiempo que lo ha acompañado de otros no mencionados expresamente¹²⁶.

De esta manera, la Comisión ha podido añadir al examen del destino preferente de las exportaciones, hecho objetivo, la exigencia de que el itinerario extra-comunitario de las exportaciones responda a una suerte de fuerza mayor, esto es, que la escasez de ventas a la CEE no sea imputable a una actitud deliberada del país ACP exportador¹²⁷.

Igualmente, la práctica seguida por la Comisión en la

¹²⁶. En este punto, la labor creativa de la Comisión resultó particularmente necesaria, ya que en Lomé I nada se decía acerca de las modalidades de funcionamiento de la derogación (cfr. *supra* nota 121). Desde entonces, la Comisión elaboró un diseño de esta excepción, vertebrada en una serie de principios que ha mantenido en el estudio de todos los casos que le han sido sometidos con posterioridad.

¹²⁷. Este es el motivo capital que ha fundamentado el rechazo de las dos solicitudes de derogación presentadas por Fiyi. La Comisión observó en la primera que la Comunidad había constituido hasta 1980 el principal mercado para las exportaciones fiyanas y que el cambio producido después no obedecía a imposibilidad material o técnica, sino a la libre elección de los operadores. La Comisión se reafirmó en esta apreciación con ocasión de la segunda solicitud: "cette réorientation n'était cependant pas le résultat de quelque contrainte majeure que ce soit, mais seulement de considérations de rentabilité. Cette situation, qui est parfaitement légitime, n'est cependant guère susceptible de justifier la dérogation demandée, à l'heure actuelle, pas plus qu'au moment de la première demande". COM (85) 273 final. 31.5.85. p. 28.

materia se aparta de la interpretación literal del artículo 150, 3. En efecto, como sabemos, este precepto dispone que, a petición de un país ACP, "la mayor parte de cuyas exportaciones no esté destinada a la Comunidad", el Consejo de Ministros podrá decidir "que se aplique el sistema a las exportaciones de los productos de que se trate, cualquiera que sea su destino". Parece desprenderse de este tenor, si además lo colacionamos con el del artículo 165, 4^{2º}, que el análisis del expediente habría de centrarse en el conjunto de las exportaciones del país solicitante para luego conceder, en su caso, la derogación específicamente para unos productos de base determinados de entre los que quedan comprendidos por el sistema de estabilización. La Comisión, empero, encauza el asunto por la senda contraria: examina la trayectoria seguida por las exportaciones de los productos cubiertos por el Stabex más significativos en la economía nacional, al objeto de proponer eventualmente una respuesta favorable genérica, desprovista de especificación de unos productos concretos¹²⁹.

¹²⁸. Esta disposición consolida el parecer de que la derogación debe otorgarse en relación a producto o productos determinados, pues comienza diciendo: "En lo que se refiere al producto o productos respecto de los cuales un Estado ACP se beneficie de la excepción contemplada en los apartados 2 y 3 del artículo 150...".

¹²⁹. En la práctica, la cuestión no presenta gran relevancia, dado que hay casi un solapamiento entre las exportaciones de unos productos básicos y el total de las exportaciones. Si conviene anotar que a Guyana se le desestimó la solicitud en razón de que ninguno de sus artículos superaba el umbral de dependencia y en tal caso la derogación sólo hubiese entrañado un valor simbólico.

b) Otros criterios utilizados

La Comunidad europea ha perfilado la redacción del artículo 150, 3 de tal manera que su tenor le permite atender a otras pautas de valoración a la hora de pronunciarse en torno a la concesión del estatuto. En efecto, le asiste la razón cuando recientemente ha mantenido, frente a la postura del Grupo ACP, que el destino tomado por las exportaciones del país peticionario, tradicional y mayoritariamente extra-comunitario, no confiere sin más el derecho a disfrutar de la derogación todos los destinos. De verificarse tal condición, sólo se dice que el Consejo de Ministros *podrá* decidir la aplicación del Stabex respecto de todas las exportaciones. Este subterfugio faculta a la Comisión para efectuar un completo examen de la situación del país de que se trate, amparada además en la connotación de excepcionalidad que preside este régimen. Si debe postularse para convenios sucesivos la delimitación de las razones invocables para conceder o denegar la derogación. Hasta el presente, éstas son otras consideraciones ponderadas por la Comisión, con carácter excluyente o no, para pronunciarse sobre la solicitud:

- El equilibrio financiero del sistema

Se trata de un criterio relevante, pues ha determinado la exclusión del estatuto para tres países menos desarrollados que satisfacían suficientemente, según ha reconocido la Comisión, la primera y explícita condición impuesta para la concesión de la

derogación: el destino preponderante de las exportaciones hacia mercados extra-comunitarios. El estudio económico elaborado por la Comisión en torno a la situación de Uganda, Sudán y Tanzania concluye que la aplicación del estatuto para estos Estados originaría graves distorsiones en la capacidad financiera del Stabex, cuya dotación, se añade, se ha incrementado considerablemente para evitar la repetición de las crisis pecuniarias del pasado. Las razones invocadas por la Comisión para fundamentar la denegación del estatuto han ocasionado una áspera discusión en el seno de la asociación ACP-CEE que aún perdura¹³⁰.

- El beneficio previamente obtenido del Stabex

Este criterio no ha sido jamás utilizado hasta el presente para argumentar por sí solo una negativa de otorgamiento de la derogación todos los destinos¹³¹. Debe aclararse que esta consideración no va emparejada inseparablemente a la premisa de la orientación preferentemente extra-comunitaria de las exportaciones del país ACP solicitante. Cabe, por tanto, que un

¹³⁰. Vid. COM (86) 804 final. 6.1.86. En este documento, la Comisión admite que las instancias presentadas por estos países son "eligibles" por satisfacer la condición marcada en el artículo 150, 3, pero no aceptables finalmente por razones presupuestarias del sistema. Desde la publicación de este informe, este tema ha sido debatido en todas las reuniones del Subcomité Stabex, Comité de Embajadores y Consejo de Ministros de la asociación, en donde se han defendido posturas que parecen irreconciliables.

¹³¹. En el examen de las peticiones de Benin, Burkina-Faso, Mali, Níger y Togo, por ejemplo, la Comisión pone de manifiesto en primer lugar que el principal destino de las exportaciones de estos países lo constituye la CEE, pero añade además, en apoyo de su negativa, que los principales productos exportados por los Estados solicitantes se encuentran cubiertos por el Stabex, "ce qui a permis aux Etats ACP concernés de tirer du Stabex un bénéfice tout à fait substantiel". COM (85) 273 final. 31.5.85. pp. 20-21.

Estado disfrute del Stabex a consecuencia de las pérdidas registradas en sus ventas a la CEE, aun cuando éstas resultan minoritarias en comparación con el volumen de exportaciones extra-comunitarias. Se trata, pues, de una cláusula adicionada por la Comisión para su pronunciamiento sobre la solicitud que, sin embargo, debe admitirse que va insita en la propia filosofía de la derogación todos los destinos: la extensión del número de beneficiados por el Stabex entre los países ACP.

- El control estadístico

El artículo 165, 4 de Lomé III dispone que para la aplicación del Stabex a todos los destinos se utilizarán solamente las estadísticas aportadas por el Estado ACP beneficiario de la derogación. Ahora bien, esta disposición opera *a posteriori*, una vez que el estatuto ha sido concedido, para la instrucción de las solicitudes de transferencia; no es aplicable, en cambio, en la tramitación de las solicitudes tendentes a la obtención del estatuto, para las cuales la Comisión ha recurrido siempre al cotejo de una pluralidad de fuentes de solvencia.

Ahora bien, la cláusula inserta en el artículo 165, 4 que aparece favorable a las aspiraciones del Grupo ACP, se ha vuelto en cierto modo contra él mismo, ya que la Comisión ha estimado pertinente calibrar la extensión de las fronteras del país peticionario, a fin de determinar la fiabilidad de las estadísticas que ofrezca y justificar, en su caso, la denegación

del estatuto¹³².

- El nivel de desarrollo del país solicitante

En el texto de Lomé II se encontraban algunos argumentos indiciarios de que la voluntad de las partes contratantes consistía en la concesión del estatuto únicamente a los países menos desarrollados. En especial, abonaba esta tesis la defectuosa ubicación del artículo 46, 3 -regulador de la derogación- a continuación de disposiciones, recogidas en los apartados 1 y 2 del mismo artículo, concernientes a los Estados ACP menos avanzados. Además, el artículo 155, 2 del convenio ACP-CEE citaba, sin precisiones, al artículo 46 entre los preceptos donde figuraban disposiciones de privilegio para los PMDEI. La duda se planteó abiertamente con motivo de la solicitud formulada en 1982 por Fiyi, país no incluido entre los menos desarrollados. La Comisión resolvió en tal ocasión abrir el estatuto a todos los países ACP, con base en el tenor aislado del artículo 46, 3 que no discriminaba en este punto a los asociados.

El tema ha quedado implícitamente zanjado en la actualidad, ya que figuran países ACP, no catalogados entre los menos avanzados, dentro de los Estados mencionados en el Anexo XLIII

¹³². En los mismos supuestos mencionados en la nota anterior, la Comisión completa su argumentación con la siguiente observación: "chacun de ces cinq Etats ACP dispose de frontières très longues, qui touchent un nombre élevé d'Etats voisins et qui sont très difficiles à contrôler. Ceci entrave sérieusement l'établissement des statistiques. Or l'application du système aux exportations vers toutes les destinations s'effectue sur base des statistiques ACP". *Ibidem*. p. 22.

de Lomé III, cuyas solicitudes han sido ordinariamente tramitadas y finalmente rechazadas, pero en razón de otro tipo de consideraciones. Igualmente, quedó descartada, en el curso de las negociaciones conducentes a la celebración de Lomé III, la pretensión argüida por el Grupo ACP en orden a extender de oficio el beneficio de la derogación al total de PMDEI.

Distinto es, como ya tuvimos ocasión de adelantar, que la baja renta económica deba ser un factor atendible para la concesión del estatuto, a despecho del silencio que guarda en relación a este tema el tercer convenio de Lomé. De ahí que resulte censurable que la Comisión haya exceptuado su práctica habitual en la materia para apoyar su rechazo de las peticiones de Uganda, Sudán y Tanzania en el argumento de que estos países, por su condición de países menos desarrollados, están excluidos del reembolso de las transferencias y, consiguientemente, la aplicación a su favor de la derogación todos los destinos representaría un peligro adicional para la estabilidad financiera del Stabex.

C.3. *La derogación intra-ACP*

A medio camino entre el régimen ordinario del Stabex, que pondera únicamente las exportaciones dirigidas hacia la CEE, y la derogación todos los destinos, se sitúa un estatuto intermedio, por el cual los países que lo disfrutan ven compensadas por el sistema las pérdidas ocasionadas en sus

ventas a la Comunidad y además a otros países ACP. Se trata de la denominada derogación intra-ACP, contemplada en el artículo 150, 2 de Lomé III:

"A instancia de uno o más Estados ACP relativa a uno o más productos enumerados en la lista del artículo 148, el Consejo de Ministros, basándose en el informe que la Comisión prepare en contacto con el Estado o Estados ACP solicitantes, podrá decidir, a más tardar seis meses después de la presentación de la solicitud, que se aplique el sistema a las exportaciones realizadas por dicho Estado o Estados ACP, de los productos de que se trate con destino a otros Estados ACP".

Este régimen comparte con el previsto en el artículo 150, 3 el propósito de extender el ámbito territorial de aplicación del Stabex. Pero la derogación intra-ACP responde además a la voluntad de fomento de la cooperación entre los países ACP, aún muy limitada¹³³. Resulta interesante leer en un informe de síntesis sobre el funcionamiento del Stabex durante la vigencia de Lomé I que la Comisión se oponía al establecimiento de una excepción de esta naturaleza, argumentando que el Stabex no puede resolver un problema que no se plantea, a causa del insignificante tráfico comercial entre los países ACP¹³⁴.

A pesar de esta resistencia razonada, la Comunidad Europea

¹³³. Esta cooperación queda proclamada en la Declaración de Suva de 14.4.77 sobre un programa de acción para la cooperación ACP (Vid. supra nota 65). La colaboración entre los países asociados es trasunto de la que insistentemente viene postulándose en distintos foros internacionales como recurso contra el infradesarrollo.

¹³⁴. Rapport de synthèse concernant le Stabex institué par la Convention de Lomé pour les années d'application 1975 à 1979. SEC (81) 1104. 13.7.81. p. 311.

acabó admitiendo la intención de este régimen, dentro del artículo 27 de Lomé II, enmarcado en la lógica de una cooperación regional que la asociación ACP-CEE pretende incentivar por otros medios¹³⁵. Esta cooperación regional se concibe *lato sensu*, como comprensiva teóricamente, no sólo de una colaboración basada en la contigüidad geográfica, sino también de la que puede existir a despecho de la distancia¹³⁶.

De la lectura del apartado 2 del artículo 150 se desprende el paralelismo existente entre los cauces procedimentales estipulados para la obtención de la derogación todos los destinos y de la derogación intra-ACP, con la sola matización de

¹³⁵. Cfr. BACH, D.C.: La coopération régionale dans les Conventions de Lomé. RMC. n 296. Avril 1986. págs. 236-239; TUHO, C.V.: La troisième Convention de Lomé et la coopération intra-ACP dans le domaine de la production. RMC. n 296. Avril 1986. págs. 204-208; y KOPPEN, J.: L'appui de la Communauté Européenne à la coopération régionale dans le Tiers monde. Le cas de la coopération régionale entre les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Etats ACP) dans le cadre de la Convention de Lomé. RMC. n 308. Juillet-1987. págs. 390-395. La explicación a este género de ayuda prestada por la Comunidad no se encuentra unificada en la doctrina. Así, Köppen (pág. 391) afirma que, de este modo, los europeos pretenden mitigar el fenómeno de "balcanización" en los países asociados, del cual se sienten responsables. Raux y Perrot, por su lado, advierten en la cooperación regional la intención de consolidar agrupamientos estatales en la escena internacional para legitimar el propio modelo de integración regional operado en la Comunidad Europea. RAUX, J. y PERROT, D.: La Convention de Lomé, loc. cit., pág. 340. En igual sentido, vid. BEDJAOUI, M.: Pour un nouvel ordre économique international. Paris, 1978. pág. 97. En la actualidad, la cooperación regional es una noción pujante en la cooperación ACP-CEE y probablemente constituirá uno de los temas prioritarios en el próximo convenio. Vid. sobre el asunto una amplia resolución de la Asamblea Paritaria de 1.10.87 en DOCE n C 50 de 22.2.88. págs. 21-27. Igualmente, cfr. el suplemento dedicado al tema en Le Courrier ACP-CEE. n 112. Novembre-Décembre 1988. págs. 45-85.

¹³⁶. La cooperación fomentada se extiende también a los PTUM, incluso para la derogación que contemplamos. En efecto, el artículo 86, 2 de la Decisión del Consejo sobre la asociación de los PTUM de 30.3.86 prevé que el Stabex se aplique para ciertos PTUM de forma que se consideren también sus exportaciones destinadas a otros PTUM y a Estados ACP.

Durante las negociaciones para la firma de Lomé III, la delegación de un Estado miembro de la CEE defendió infructuosamente que la cooperación regional auspiciada por el convenio se circunscribiera a la proyectada entre países vecinos. De todos modos, es este tipo de cooperación la única ambiciosa que puede entablarse hoy por hoy entre Estados ACP. De hecho, las dos derogaciones intra-ACP concedidas en favor de Dominica y Níger se justificaban por el volumen de exportaciones de estos países hacia el CARICOM (Comunidad del Caribe) y hacia Togo y Nigeria, respectivamente.

que esta última se otorga específicamente para un producto o productos determinados¹³⁷. Por lo demás, el expediente es en este caso también incoado a instancia del país interesado que encuentra acto seguido de su petición el respaldo del Grupo ACP. A continuación, la Comisión elabora un informe acompañado de una propuesta que se eleva a la consideración del Consejo de Ministros ACP-CEE, el cual, bien constata la falta de acuerdo, bien toma una decisión favorable por sí mismo o por el conducto de la delegación al Comité de Embajadores de la asociación¹³⁸. Los estatutos que otorgan esta derogación, por las razones ya explicadas, deben ser, en su caso, renovados por ulteriores convenios ACP-CEE¹³⁹.

Más intrincada resulta la cuestión referente a los criterios valorados para la concesión de la derogación intra-ACP, toda vez que el artículo 150, 2 no señala ninguna condición al efecto. El silencio normativo remite a la Comisión la configuración de los requisitos precisados para beneficiar de esta excepción al funcionamiento normal del Stabex. Esta labor se encuentra, no obstante, mediatizada por el carácter peregrino

¹³⁷. Así, la derogación a Dominica se concedió para la nuez y el aceite de coco y la favorable a Níger para el niebé. Vid. respectivamente, Decisión del Consejo de Ministros ACP-CEE n 3/82 de 14 de mayo (Recueil de textes. 1982. págs. 11-14) y Decisión del mismo órgano n 3/84 de 2 de mayo (Recueil de textes. 1984. págs. 23-25).

¹³⁸. La decisión sobre la solicitud de Níger fue tomada por el Comité de Embajadores, previa delegación del Consejo en su Decisión n 4/83 de 20 de mayo. Recueil de textes. 1983. págs. 31-33.

¹³⁹. Los estatutos dispensados a Dominica y a Níger bajo Lomé II han sido renovados por el Anexo XX a Lomé III.

con que el Consejo de la CEE ha querido revestir esta derogación, temeroso de que un talante abierto en esta materia hiciese proliferar las solicitudes. Así las cosas, hasta el momento sólo se han formulado dos peticiones tendentes a la obtención de este régimen, ambas con respuesta afirmativa, lo que permite suponer que, con anterioridad a la presentación formal de una solicitud, el país ACP aspirante sondea el ánimo de la Comunidad a fin de descartar su propósito si conoce de antemano que su petición va a ser desestimada. En las instrucciones de los dos casos planteados, la Comisión ha barajado una relación, presumiblemente no exhaustiva, de circunstancias, entre las que sobresalen las mismas calibradas principalmente para la derogación todos los destinos, es decir, la importancia de los flujos comerciales del país solicitante con los territorios concernidos y los riesgos que una decisión favorable implica para la regularidad de las finanzas del Stabex¹⁴⁰.

¹⁴⁰. Cfr. COM (82) 21 final. 2.2.82, en relación a Dominica, y COM (84) 35 final. 30.1.84, en relación a Níger. En el primero de estos dos documentos, la Comisión enumera en apoyo de su propuesta favorable otros argumentos, tales como la importancia de los productos afectados para el empleo en Dominica y la propensión al desencadenamiento o al paso de ciclones en dicho país.

II. DIMENSION TEMPORAL

1. El periodo de vigencia de los convenios de Lomé.

Es usual distinguir, dentro de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo, los acuerdos de duración quinquenal y los acuerdos de duración indefinida, cuyos protocolos financieros, no obstante, se renuevan también periódicamente¹⁴¹. Los convenios ACP-CEE se situarían en el primer grupo de esta clasificación. Ahora bien, si observamos sus respectivos periodos de vigencia, tal aserto no se ve en puridad confirmado. Así, si nos detenemos en la duración de Lomé III, la misma no alcanza los cuatro años, ya que entró en vigor el 1 de mayo de 1986 y su fecha de expiración será la del 28 de febrero de 1990, cuando se cumplan quince años exactos de la firma en la capital de Togo del primer convenio ACP-CEE¹⁴². La Decisión sobre la asociación de los PTUM de 30 de junio de 1986 cuenta, en principio, con un periodo de validez más exiguo, ya que, aunque expira el mismo día de Lomé III, entró en vigor con dos meses de retraso en relación a este acuerdo¹⁴³.

¹⁴¹. Cfr. DUPOUY, A.: La durée d'application des accords de coopération au développement de la C.E.E. RMC, n 235. Mars-1980. págs. 135-139.

¹⁴². Artículo 291, 1: "La presente Convención expirará transcurrido un periodo de cinco años a partir del 1 de marzo de 1985, es decir, el 28 de febrero de 1990".

¹⁴³. Cfr. artículos 182 y 183 de esta Decisión. DOCE n L 175 de 1.7.86. págs. 1 y ss.

Esta aplicación *ratione temporis*, que hemos enunciado en su globalidad para el tercer convenio de Lomé, conoce numerosas excepciones que la matizan:

La más singular de todas es la inserta en el Protocolo n 7, "en el que se recoge el texto del Protocolo n 3 sobre el azúcar ACP incluido en la Convención de Lomé firmada el 28 de febrero de 1975 y las Declaraciones adjuntas a la misma". El compromiso estipulado en dicho Protocolo, cuya génesis ya conocemos, obliga a la Comunidad y a ciertos países ACP a adquirir y a suministrar, respectivamente, determinadas cantidades de azúcar a precios garantizados, durante un periodo de tiempo indeterminado, según dispone el artículo 1. El acuerdo implica, por tanto, en los términos empleados en el artículo 8, 2, que "(s)i la Convención dejare de surtir efecto, los Estados suministradores de azúcar (...) y la Comunidad adoptarán las disposiciones institucionales adecuadas para mantener la aplicación del presente Protocolo"¹⁴⁴.

Otras disposiciones trascienden igualmente sus efectos más allá de la expiración del convenio de Lomé en que se contemplan. Es el ejemplo del Sysmin, mecanismo de financiación especial

¹⁴⁴. Por consiguiente, las disposiciones del Protocolo se mantienen en vigor luego de la expiración de Lomé III. No obstante, el artículo 10 contempla la denuncia del Protocolo "por la Comunidad respecto de cada Estado ACP y por cada Estado ACP respecto de la Comunidad con un aviso previo de dos años". De todos modos, la eventualidad de una denuncia del compromiso parece improbable si leemos la Declaración aneja de la Comunidad, según la cual la posibilidad de denunciar el Protocolo tiene "por objeto garantizar la seguridad jurídica y no constituye para la Comunidad ninguna modificación o limitación de los principios enunciados en el artículo 1 del mismo Protocolo". Sin embargo, a la luz de la situación presente que describimos en la siguiente sección, es previsible aventurar y recomendable preconizar una reforma del acuerdo sobre el azúcar, que fue sellado en circunstancias bien distintas a las actuales.

para los minerales, operable, -según estudiaremos en la próxima sección- en supuestos de descenso en la capacidad de exportación. En orden a beneficiar de esta dotación, se señala una fecha tope, agotada la cual no se admitirán nuevas solicitudes. En Lomé II, primer convenio que regula el Sysmin, esta fecha fue la del 31 de octubre de 1985, cuando el convenio expiraba el 28 de febrero de ese año. Como es natural, la tramitación de las peticiones se prolonga en el tiempo, de forma que a 30 de junio de 1987 aún estaban pendientes de conclusión los expedientes de cuatro de los ocho proyectos presentados. Esta circunstancia ocasiona, lógicamente, la simultaneidad en el examen de solicitudes presentadas al amparo de Lomé II y de solicitudes formuladas bajo el régimen de Lomé III¹⁴⁵.

Ilustrativo resulta también comprobar la longevidad de los FED aplicables a los sucesivos convenios de Yaundé y de Lomé. Un dato es revelador al respecto: la decisión por la que se aprobaba definitivamente la gestión del primer FED, correspondiente al convenio de aplicación anejo al TCEE, fue tomada por el Parlamento Europeo el 14.1.83¹⁴⁶.

Para el 6 FED, en previsión de los inevitables retrasos en la conclusión de los proyectos y programas emprendidos, se prevé asimismo una duración indefinida en el acuerdo de financiación que lo constituye, firmado el 19 de febrero de 1985. Su artículo

¹⁴⁵. Cfr. Informe general sobre las actividades de las Comunidades Europeas. 1987. p. 862.

¹⁴⁶. JOCE n C 42 de 14.2.83. pág. 97.

31 dice así, en el apartado 2:

"El presente Acuerdo se celebra para el mismo período de tiempo que el Convenio. No obstante, permanecerá en vigor en la medida necesaria para permitir la realización íntegra de todas las operaciones financiadas con arreglo al Convenio".

A fin de delimitar con precisión el perfil temporal de los convenios ACP-CEE hay que tener presente la regla general en derecho convencional que adelanta la producción de efectos generados por ciertas cláusulas finales de un acuerdo internacional, las relativas precisamente a su celebración y a su entrada en vigor¹⁴⁷. Debe señalarse además que el principio de irretroactividad, sentado en el artículo 28 de los dos convenios de Viena sobre derecho de los Tratados, conoce en la práctica frecuentes excepciones, amparadas precisamente por el citado precepto de las convenciones codificadoras en la materia¹⁴⁸.

De todos modos, la clave del enlace que prolonga sin solución de continuidad la asociación ACP-CEE desde el 28 de febrero de 1975, a pesar de la expiración puntual de cada convenio cinco años después de esa fecha y del considerable retraso en aunar el número de ratificaciones requeridas para la

¹⁴⁷. Artículos 285 y 286 de Lomé III.

¹⁴⁸. El tenor del artículo 28 es el siguiente: "Las disposiciones de un tratado no obligarán a una parte respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del tratado para esa parte ni de ninguna situación que en esa fecha haya dejado de existir, salvo que una intención diferente se desprenda del tratado o conste de otro modo".

entrada en vigor, se encuentra en las medidas transitorias que los sucesivos convenios de Lomé han autorizado a tomar al Consejo de Ministros ACP-CEE¹⁴⁹. Dichas medidas permiten colmar el hiato existente entre un acuerdo y otro, a base de una doble fórmula: extender en algunos aspectos la vigencia del convenio ya expirado y anticipar la aplicación del acuerdo pendiente de entrar en vigor, normalmente en todas sus disposiciones que no comportan compromisos financieros¹⁵⁰.

¹⁴⁹. En el convenio actual, esta previsión se recoge en el artículo 291, 3. De hecho, según determina el artículo 290 en relación a Lomé II, como probablemente determinará el futuro convenio ACP-CEE en relación a Lomé III, el Consejo de Ministros de la asociación instituido en un acuerdo no abandonará sus funciones hasta la entrada en vigor del acuerdo ulterior. A partir de tal momento, el Consejo de Ministros desempeñará los poderes que el nuevo convenio le asigne.

Por lo que respecta a los PTUM, el artículo 136,2 TCEE (y en términos análogos el artículo 186 de la Decisión del Consejo de 30.6.86) permite que el Consejo prorrogue la Decisión de asociación más allá de la fecha dispuesta de su expiración. Cfr. Decisión del Consejo de 3 de marzo de 1986 por la que se prorroga la Decisión 80/1186/CEE relativa a la asociación de los PTUM a la CEE. DOCE n L 63 de 5.3.86. pág. 94.

¹⁵⁰. Vid. Decisión n 1/80 del Consejo de Ministros ACP-CEE de 18.1.80 sobre las medidas transitorias aplicables desde el 1 de marzo de 1980. Esta decisión es adoptada en el seno de la CEE mediante Reglamento del Consejo (CEE) n 434/80 de 18.2.80. JOCE n L 55 de 28.2.80. págs. 1-3.

En relación al Interin entre Lomé II y Lomé III, se adoptó la Decisión n 2/85 de 28 de febrero del Consejo de Ministros ACP-CEE. Considerando que la aplicación de dicha Decisión estaba limitada hasta el 28 de febrero de 1986 y que para entonces aún no había entrado en vigor Lomé III, las mismas medidas transitorias fueron prorrogadas mediante la Decisión del Consejo de la asociación n 2/86 de 28 de febrero, recogida en el Reglamento (CEE) n 690/86 del Consejo de 3.3.86. DOCE n L 63 de 5.3.86. págs. 1-2.

2. La aplicación temporal del Stabex.

Las consideraciones reflejadas en el apartado anterior afectan al Stabex en cuanto instrumento de cooperación inserto en los tres convenios de Lomé hasta la fecha concluidos. Conviene añadir, no obstante, a lo ya dicho algunas precisiones que atañen específicamente a este sistema de estabilización de ingresos de exportación.

La primera cuestión suscitada en relación al ámbito temporal del Stabex se refería a la primera anualidad en que serían tomadas en consideración las exportaciones de los países ACP dirigidas a la CEE -o, excepcionalmente, a cualquier destino-, en orden a la eventual intervención del mecanismo compensador de pérdidas. A tal fin, se descartó el período comprendido entre el 1 de marzo de 1975 y el 1 de marzo de 1976 y se escogió el año de calendario -el primero apreciado fue el de 1975-, en aras de la celeridad y de la exactitud en la verificación de las estadísticas. En realidad, no se trataba de aplicar con esta medida la retroactividad al sistema, puesto que ningún pago fue efectuado con anterioridad a la entrada en vigor del primer convenio de Lomé, en razón de la demora, acentuada al comienzo, en la presentación y tramitación de solicitudes de transferencia. La decisión de principiar por la integridad del año 1975 no aparece recogida en el texto del acuerdo ACP-CEE, sino en el artículo 26 del Acuerdo interno de financiación, fundacional del 4 FED aplicable a Lomé I. No obstante, el asentimiento del Grupo ACP fue salvado al consultársele

previamente esta decisión, atinente a la interpretación del convenio de Lomé. Los países asociados no podían sino sentirse complacidos con esta disposición, ya que 1975 fue año de caídas masivas en las cotizaciones de las materias primas, luego del encantamiento fugaz acaecido con las alzas producidas en el bienio anterior¹⁵¹. Desde entonces y hasta la actualidad, el funcionamiento del sistema, acomodado a la vigencia de cada convenio de Lomé y dividido en anualidades coincidentes con los años civiles¹⁵², ha proseguido sin interrupción, asegurado por la oportuna adopción de medidas transitorias dispuestas en el intervalo entre convenio y convenio. Por lo que respecta al Stabex, dichas medidas han prolongado el régimen del sistema estipulado en un acuerdo ACP-CEE hasta la entrada en vigor del acuerdo siguiente, a excepción del nuevo método de cálculo del Stabex introducido en Lomé III, que ha operado con antelación¹⁵³.

Las transferencias ordinarias, despachadas a título del Stabex, han podido efectuarse siempre bajo el régimen en vigor

¹⁵¹. Los posteriores convenios de asociación y acuerdos internos constitutivos del FED han omitido por completo la mención a las anualidades del Stabex que serían comprendidas en cada acuerdo ACP-CEE.

¹⁵². Como señalaremos más adelante (vid. supra sección V del presente capítulo), la Comisión ha preconizado, con ocasión de las crisis presupuestarias del Stabex, una mayor permeabilización en las fracciones anuales en que se subdivide la dotación global del sistema de estabilización para cada convenio. Esta idea, a mi juicio, merece ser recogida en el próximo acuerdo ACP-CEE.

¹⁵³. Cfr. artículo 8, 3 de las medidas transitorias entre Lomé II y III. Sobre el nuevo método de cálculo del Stabex, vid. sección 4 del presente capítulo.

del convenio que las contemplaba y, por ende, del Acuerdo interno de financiación correspondiente que instituye el FED del que se nutre la suma destinada al Stabex.

Por el contrario, se han efectuado, carentes de base jurídica, anticipos de transferencia tras la expiración de un convenio y antes de la entrada en vigor del siguiente. En efecto, al no haber dispuesto nada al respecto las medidas transitorias, las solicitudes correspondientes a un convenio sólo pueden ser satisfechas una vez que éste entre en vigor y sincrónicamente lo haga el Acuerdo interno de financiación que le es aplicable.

Por tanto, ninguna disposición autoriza a adelantar sumas de un FED que no sea aún operativo. El silencio normativo, como tantas otras veces, ha sido reemplazado por la voluntad política de la Comisión que, con el beneplácito de los Estados miembros de la Comunidad, ha sorteado la incongruencia de demorar un aspecto tan capital en el funcionamiento del Stabex como es la concesión de anticipos, conforme a los cuales se pueden aproximar en el tiempo la pérdida registrada en los ingresos de exportación y el subsiguiente giro compensatorio, haciendo más eficaz el sistema de estabilización. En lo sucesivo, es conveniente que el contenido normativo del régimen de Lomé encierre esta voluntad incontrovertida y, de este modo, se estipule explícitamente la eventualidad de efectuar avances de tesorería del FED pendiente de vigencia, con la previsión de su reembolso tan pronto como surta efecto el nuevo convenio de

asociación.