NUEVOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL MEDITERRÁNEO

EVA DÍEZ PERALTA *

I. CONSIDERACIONES PREVIAS.

II. LA POLÍTICA MEDITERRÁNEA DE LA UE: UN HETEROGÉNEO Y COMPLEJO MARCO JURÍDICO.

III. LIBRE COMERCIO E INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN EL ÁREA EUROMEDITERRÁNEA.

1. ¿SE HA CUMPLIDO EL OBJETIVO DE ESTABLECER UNA «SIMPLE» ZONA EUROMEDITERRÁNEA DE LIBRE COMERCIO?
2. UNA NUEVA FAMILIA DE ACUERDOS: LOS ACUERDOS EXHAUSTIVOS DE LIBRE COMERCIO ¿UN VALOR AÑADIDO?
3. UN NUEVO Y NECESARIO IMPULSO AL DESARROLLO DEL COMERCIO «SUR-SUR».
4. EL ÁREA ECONÓMICA EUROMEDITERRÁNEA: UN COMPLEMENTO, NO UNA ALTERNATIVA, DEL SISTEMA MULTILATERAL DEL COMERCIO.

IV. LOS NUEVOS PROTOCOLOS RELATIVOS A LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS COMERCIALES ¿INSTRUMENTOS MÁS EFICACES PARA ENCAUZAR LAS DISPUTAS?

V. LA DIMENSIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y SOCIAL EN LAS RELACIONES COMERCIALES EUROMEDITERRÁNEAS.

VI. CONCLUSIONES.

---

* Profesora Contratada Doctora, Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Departamento de Derecho, Universidad de Almería, España. Dirección de correo electrónico: <emdiez@ual.es>. Este estudio se enmarca en el Proyecto de Investigación "Articulación de la acción exterior de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa", DER2010-21083.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

Desde sus inicios, la política mediterránea constituye un banco de pruebas muy valioso para analizar la acción exterior europea, así como la actividad internacional desplegada por algunos de sus Estados miembros, entre los que se debe incluir a España[1]. Hasta ahora, las múltiples iniciativas de la Unión Europea (en adelante, UE) hacia la región mediterránea no han registrado desarrollos verdaderamente importantes[2] y han quedado seriamente lastradas tanto por las tensiones existentes entre los intereses diversos de los Estados miembros[3] como por las difíciles circunstancias históricas de un década, como la pasada, marcada por el peor terrorismo integrista, la alarmante situación en Oriente Próximo donde la violencia ha alcanzado sus niveles máximos, y las intervenciones militares en Afganistán e Irak, además de por las propias dinámicas del distanciamiento económico y social entre el Norte y el Sur[4].

Tras las oleadas de revueltas que vivió el mundo árabe en 2011, y pese al contexto de grave crisis económica y de reformas de profundo alcance de

---

[1] E. BARBÉ ha destacado que «el Mediterráneo constituye el punto de convergencia entre agenda europea y agenda española» en «España, Europa y el Mundo: juego a tres niveles», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 18, 2009, en p. 4.

[2] Jesús Núñez ha enfatizado como logro de la política euromediterránea de la UE «el mantenimiento del *status quo*» NÚÑEZ VILLAVERDE, J.A., «Mediterráneo: el viaje a ninguna parte de la UE», *Política Exterior*, nº 136, 2010, pp. 104-115. Esta realidad ha sido subrayada, justamente, en el análisis de SORROZA, A., «La Unión Europea ante los procesos de cambio en el Mediterráneo: una oportunidad para articular una política coherente con sus intereses y principios», ARI Nº 40/2011, *Real Instituto Elcano*, 22.02.2011.

[3] Sirvan como ejemplos, los desencuentros hispano-francés sobre el Sáhara Occidental o sobre la política migratoria, también los problemas derivados de la gestión del enfrentamiento sobre el Islote Perejil. En relación con estas cuestiones puede leerse el trabajo de JIMÉNEZ PIERNAS, C., «Dilemas de la PESC y de la Política Exterior Española: El caso de las relaciones hispano-marroquíes», *El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico. Cuadernos de Estrategia*, nº 125, Edición del Ministerio de Defensa, Madrid, 2004, en pp. 139-181, y una versión actualizada en la obra colectiva *Inmigración, Seguridad y Fronteras-Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el área del Estrecho*, Dykinson, Madrid, 2012, en pp. 195-233. Son sumamente interesantes, además, las reflexiones de DEL VALLE GÁLVEZ, A. sobre «El contencioso territorial con España», en REMIRO BROTÓNS, A. (Dir.), *Unión Europea-Marruecos ¿Una vecindad privilegiada?*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2012, pp. 249-274. En épocas recientes, han sido sonadas también las diferencias que han mantenido Francia y Alemania sobre la intervención militar internacional en Libia. Véase MANGAS MARTÍN, A., «La autorización del uso de la Fuerza Armada en Libia», ARI Nº 57/2011, *Real Instituto Elcano*, 21.03.2011.

[4] Vid. *Informe sobre Desarrollo Humano 2011* en http://hdr.undp.org.

ámbito estatal, la UE ha emprendido un nuevo programa para revitalizar su política en el Mediterráneo y, de este modo, apoyar —si bien algo tarde y de nuevo a remolque de EE.UU[5]— la consolidación de los procesos de transición democrática emprendidos con reservas en la región[6].

Con este propósito, el 8 de marzo de 2011, la Comisión Europea y la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, anunciaron en una comunicación conjunta la «Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida con los países del Mediterráneo Meridional»[7]. En este documento se perfila el marco, a medio plazo, de la cooperación política y económica con los países vecinos del Mediterráneo Sur y Oriental. Las propuestas allí recogidas van encaminadas a lograr las tres siguientes cestas de objetivos: una transformación democrática y la consolidación de las instituciones, el desarrollo de una asociación con las personas y la sociedad civil, así como el fomento de un crecimiento económico, sostenible e inclusivo.

Esta nueva Asociación para la Democracia planea ser mucho más flexible que la diseñada en el pasado. De ahí que se quiera construir con arreglo a un enfoque que propugna un nivel más alto de diferenciación, esto es, que tenga más en cuenta las particularidades y capacidades de cada uno de los países vecinos. Asimismo, se pretende cimentar en un modelo de incentivos que gravita, esencialmente, en torno a la lógica de «dar más para recibir más» y al principio de responsabilidad mutua, y cuya finalidad primordial no es otra que la de avanzar hacia la consecución de aquellas reformas democráticas que logren superar decisivamente en el mundo árabe lo que Bichara Khader calificó de «déficit crónico de justicia social y de democracia»[8].

La anterior comunicación debe analizarse en conjunción con la presentada unos meses más tarde y titulada «Una nueva respuesta a una vecindad cambiante»[9]. Cierto que, en este nuevo modelo de relaciones con el Medi-

---

[5] Véanse, a este respecto, las conclusiones de un amplio e interesante estudio del *Think Tank* del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores titulado *European Foreing Policy Scorecard 2012,* www.ecfr.eu.

[6] Sobre las luces y sombras de tales procesos, una vez cumplido el primer aniversario de la llamada primavera árabe, puede leerse el análisis de WITNEY, N., DWORKIN, A., «A power audit of EU-North Africa Relations», *ECFR*, september 2012, en www.ecfr.eu.

[7] COM (2011) 200 final, de 08.03.2011.

[8] KHADER, B., «El mundo árabe ante el umbral del año 2000», en PRATS CATALÁ, J. (Coord.), *Gobernabilidad y libre cambio en el Mediterráneo. Una perspectiva institucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, en pp. 79-125, concretamente en la p. 95.

[9] Comunicación presentada por la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, COM (2011) 303 final, de 25.05.2011.

terráneo, la UE parece abandonar definitivamente la idea de silogismo económico por la de silogismo político, bien entendido que solo el fomento de la democracia contribuirá al desarrollo económico y social de los países vecinos[10]. Pero no puede pasar desapercibido el hecho de que una política de comercio e inversión eficaz, que fomente el crecimiento y el empleo, debe ser hoy, también, una tarea prioritaria de la Unión Europea en el Mediterráneo[11], en la medida en que puede servir de poderoso motor de desarrollo[12]. En efecto, la cooperación comercial con los países de las riberas Sur y Oriental del Mediterráneo debe seguir constituyendo uno de los principales ejes de la modernización y el desarrollo integral de esta región.

Las reformas constitucionales emprendidas en Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez para fortalecer el Estado de Derecho, han propiciado que durante 2012 se desarrollen los primeros encuentros entre la UE y las autoridades y representantes de la sociedad civil de cada uno de los países socios (*Task Force*, las llaman). De momento, un primer balance de los resultados alcanzados deja vislumbrar que si bien la UE ha llevado a cabo una importante movilización de recursos financieros suplementarios en beneficio de la región, sin embargo, las propuestas encaminadas a reforzar el pilar económico, comercial y social de la flamante Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida se encuentran todavía en un estado embrionario[13].

---

[10] AMIRAH-FERNÁNDEZ, H., SOLER I LECHA, E., «Towards a Paradigm Shift in Euro-Mediterranean Relations», ARI N º 76/2011, *Real Instituto Elcano*, de 10.06.2011, p.5. Precisamente, el silogismo político ya comenzó a ganar importancia cuando se diseñó el Proceso de Barcelona en 1995. Véanse, a estos efectos, las interesantes observaciones de LORCA CORRÓNS, A., «Hacia un nuevo orden mundial basado en la geografía. Consideraciones conceptuales para las relaciones euro-mediterráneas», en *El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico*, *op.cit*., pp. 77-103.

[11] No en vano, el Presidente de la Comisión pronunciaba, al visitar El Cairo, el siguiente discurso: «But democracy alone will not eradicate poverty, nor will it create the jobs that Egypt needs. Indeed, democracy cannot fulfill its promise if delivered without economic growth and employment». José Manuel Durão Barroso. President of the European Commission «Partners in Freedom: the EU response to the Arab Spring», SPEECH/11/523 Opera House Cairo, Egypt, 14 July 2011.

[12] Esta línea de pensamiento se ha recogido, justamente, en la reciente Comunicación de la Comisión *Comercio, crecimiento y desarrollo. Una política de comercio e inversión a medida para los países más necesitados*, COM (2012) 022 final, 27.01.2012.

[13] *Partnership for Democracy and Shared Prosperity: Report on activities in 2011 and Roadmap for future action,* SWD (2012) 121 final, 15.05.2012. En esta tarea, la UE precisa de la cooperación de otras organizaciones internacionales. De ahí que, el 7 de septiembre de 2012, haya lanzado un programa con el Consejo de Europa destinado a reforzar la democracia y apoyar las reformas en esta materia. Este programa está dotado con 4,8 millones de euros y se prevé desarrollar en tres años.

En las líneas que siguen se tratará de examinar en qué dirección ha de avanzar, en los próximos años, la política comercial de la Unión Europea en el área mediterránea. Tras hacer algunas precisiones preliminares sobre la complejidad y fragmentación del marco general regulador de las relaciones UE-Mediterráneo, a continuación se procederá a examinar con especial atención las principales innovaciones que se pretenden introducir en el terreno económico y comercial. Particularmente, se hará hincapié en el valor añadido que aportarán las proyectadas zonas de libre comercio profundas y exhaustivas, no sin antes preguntarse si se ha cumplido el objetivo de establecer una «simple» zona euromediterránea de libre comercio, tal como contemplaba la célebre Declaración de Barcelona hace ya más de tres lustros. A continuación, se hará referencia al nuevo y necesario impulso que debe recibir el comercio Sur-Sur, a la complementariedad de estas zonas exhaustivas de libre comercio con las disciplinas OMC, y, por último, se analizarán algunas de las características principales del nuevo mecanismo de solución de diferencias comerciales pactado con determinados países árabes. El trabajo concluirá con un epígrafe dedicado a la conciliación de los imperativos comerciales con el desarrollo sostenible y el desarrollo social del Mediterráneo, acompañado de unas consideraciones finales[14].

[14] Conviene tener presente, a modo de resumen, que las nuevas estructuras institucionales y los nuevos procedimientos creados al amparo del Tratado de Lisboa van a tener una particular incidencia, o la están teniendo ya, en las relaciones euromediterráneas. Así, un mejor reparto de tareas entre el Comisario europeo de Ampliación y Política Europea de Vecindad, el Servicio de Acción Exterior y la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, e incluso el Presidente del Consejo Europeo cuando le corresponda, será clave para reforzar el papel político de la UE en el Mediterráneo y, a la postre, garantizar la coherencia en la actuaciones hacia la región. Además, el 18.07.2011 el Consejo nombró a Bernardino León Representante Especial para el Mediterráneo Meridional, cuyo mandato acaba de ser prorrogado. Véanse las opiniones de LANNON, E., «La nueva arquitectura del Tratado de Lisboa. ¿Cuáles son sus implicaciones para las relaciones euromediterráneas?, *Anuario IEMed del Mediterráneo 2011*, pp. 38-45. Como es natural, por otra parte, el fortalecimiento de las prerrogativas legislativas del Parlamento Europeo en la conclusión de los acuerdos internacionales celebrados por la UE ha tenido en el Mediterráneo sus primeras aplicaciones, entre las que se aprecian ya algunas contradicciones. Así, en diciembre de 2011, el Parlamento Europeo se negó a renovar por un año más el acuerdo de pesca con Marruecos, con el argumento de que parte de la actividad pesquera se desarrollaba en las aguas del Sáhara Occidental, ocupado con Marruecos. Esta razón, sin embargo, no parece haber tenido peso, en cambio, en su decisión de aprobar, en febrero de 2012, la renovación del acuerdo agrícola con Marruecos. Desde otro punto de vista, la inclusión de las inversiones en el ámbito

II. LA POLÍTICA MEDITERRÁNEA DE LA UE: UN HETEROGÉNEO Y COMPLEJO MARCO JURÍDICO

La revitalización de la agenda mediterránea, tras lo ocurrido durante 2011 en el mundo árabe, se pretende llevar a cabo empleando el arsenal de instrumentos normativos, financieros e institucionales ya existentes entre la UE y los países del Mediterráneo Sur y Oriental. A este respecto, es necesario tener claro que la articulación de la Política Mediterránea, especialmente desde 1990, ha favorecido la aparición de un marco jurídico complejo, heterogéneo, fragmentado y en constante mutación, que dificulta su conocimiento público y, a menudo, cercena su eficacia. De esta suerte, la acción exterior europea hacia los mencionados países tiene encaje, principalmente, dentro de las estructuras de cooperación diseñadas por el Proceso de Barcelona (1995), la Política Europea de Vecindad (2004) y, en último término, la Unión por el Mediterráneo (2008), cada cual con un ámbito geográfico propio y con características que las distinguen[15]. Veamos, de forma somera, algunos rasgos elementales de este marco jurídico y político.

El llamado Proceso de Barcelona constituye uno de los retos más importantes que se marcó la política exterior europea de la última década del siglo XX, a pesar del bajo nivel de satisfacción de las muchas expectativas que en sus inicios había generado[16]. Prueba de ello es la multiplicidad de mecanismos e instrumentos a través de los cuales se ha ido canalizando la cooperación con los países de la región mediterránea.

El marco de referencia inicial de este proyecto es la Declaración de Barcelona, adoptada en la Conferencia que se celebró en la ciudad condal en 1995, un texto importante, por su valor histórico y político, que carece de obligatoriedad jurídica[17]. Desde una perspectiva propiamente jurídica, la co-

---

material de la política comercial común y, por tanto, de la competencia exclusiva de la Unión, puede influir de forma muy positiva en la revitalización de uno de los capítulos más deficitarios de las relaciones con los países del arco mediterráneo, como es el de la inversión extranjera directa.

[15] Esta complejidad del marco general de las relaciones entre la UE y el Mediterráneo ha sido recientemente valorada por CARDWELL, P.J., «Euromed, European Neighbourhood Policy and the Union for the Mediterránean: Overlapping Policy Frames in the EU's Governance of the Mediterranean», *Journal of Common Market Studies*, nº 2, 2011, pp. 219-241.

[16] Véase, por todos, CALLEYA, S., *Evaluating Euro-Mediterranean Relations*, Taylor & Francis, London, 2005.

[17] En el plano multilateral, son reseñables las convocatorias de reuniones anuales al más alto nivel de Ministros de Asuntos Exteriores, epígonos de la Conferencia de Barce-

operación bilateral se ha circunscrito, fundamentalmente, a la celebración de acuerdos de asociación (actual artículo 217 del TFUE) con cada uno de los Estados mediterráneos involucrados en este Proceso, a los que hay que añadir el acuerdo interino de comercio que se concluyó con la Autoridad Palestina. En claro paralelismo con la Declaración de Barcelona, estos acuerdos comprenden tres ámbitos de actuación entrelazados: el político, el económico-comercial, y el cultural, social y humano. La negociación de la mayor parte de estos instrumentos convencionales ha resultado muy laboriosa. Además, en muchos casos, su carácter mixto y la dilación de los respectivos procesos de ratificación en el interior de los Estados miembros de la UE han demorado en algo más de cuatro años su entrada en vigor. Así, entre 1998 y 2006 entraron en vigor, por orden cronológico, los acuerdos euromediterráneos de asociación celebrados con Túnez, Marruecos, Israel, Jordania, Egipto, Argelia y Líbano, así como el acuerdo celebrado con la Autoridad Palestina[18]. Lamentablemente, y contrariamente a lo que se esperaba, el proceso de conclusión de esta amplia red de acuerdos continúa pendiente de la firma del acuerdo con Siria (hoy poco probable)[19] y de la reapertura de las negociaciones para la celebración de un acuerdo marco con Libia[20].

---

lona I, que han tenido como denominador común la ausencia de un comunicado final conjunto de todos los participantes, en razón del bloqueo del proceso de paz en Oriente Próximo; en su lugar, se han promulgado conclusiones unilaterales de la Presidencia de la Unión Europea. A estos grandes eventos hay que sumar las frecuentes y prolíficas reuniones ministeriales temáticas, también llamadas conferencias ministeriales sectoriales, que han tratado de impulsar, con éxitos y fracasos, la cooperación en una amplia gama de materias como la salud, cultura, transporte, medio ambiente, comercio, agricultura, agua, energía o sociedad de la información, por citar las más relevantes.

[18] Con Túnez (*DO* nº L 97 de 30.3.98), Marruecos (*DO* nº L 170 de 18.3.2000), Israel (*DO* nº L 147 de 22.6.2000), Egipto (*DO* nº L 304 de 30.9.2004), Jordania (*DO* nº L 129 de 15.5. 2002), Argelia (*DO* nº L 265 de 10.10.2005) y Líbano (*DO* nº L 143 de 30.5.2006). El acuerdo euromediterráneo interino de asociación en materia de comercio y cooperación fue publicado en el *DO* nº L 187 de 16.7.1997. Este acuerdo se ha celebrado con carácter interino a la espera de la celebración de un acuerdo de asociación similar al concluido con sus socios mediterráneos, condicionado a la creación definitiva de un Estado palestino.

[19] La reacción violenta del régimen sirio a las movilizaciones civiles pacíficas en el marco de la llamada primavera árabe ha desembocado en una guerra civil en el verano de 2012. Véanse las acertadas reflexiones de ARTEAGA, F., «Siria: la lenta marcha hacia la guerra civil», *Real Instituto Elcano*, ARI Nº 14/2002, de 06.03.2012. La política de la UE hacia Siria se reduce, en estos momentos, al establecimiento de medidas restrictivas contra el régimen sirio, junto con el envío de ayuda humanitaria de urgencia a la población víctima de la violencia.

[20] En noviembre de 2008 se iniciaron las negociaciones para concluir un acuerdo marco con Libia, contactos que se suspendieron tras el estallido de violencia en 2011.

En el Mediterráneo hemos contado, asimismo, con una aplicación práctica de las hoy suprimidas «Estrategias comunes», que fueron incorporadas por el Tratado de Ámsterdam a los instrumentos jurídicos del antiguo pilar intergubernamental de la Política Exterior y de Seguridad Común. Lo cierto es que el carácter programático de algunos de sus enunciados, y la incidencia sobre aspectos que ya estaban cubiertos sobradamente por otras acciones que habían sido emprendidas en el marco del Proceso de Barcelona, conducían inexorablemente a una yuxtaposición de instrumentos que no hacía sino entorpecer la consecución de los objetivos de la asociación euromediterránea[21]. De ahí que la Estrategia fuera prorrogada solo hasta el 23 de enero de 2006, fecha igualmente prevista para su expiración[22].

En la asociación diseñada en el Proceso de Barcelona han tenido cabida las más amplias relaciones que la UE puede mantener con un país tercero ajeno al proceso de integración europea. Prueba de ello es la variedad de facetas enmarcadas en el ámbito de aplicación de los acuerdos euromediterráneos de asociación. Con todo, a diferencia de otros casos en los que la asociación ha constituido la antesala de la adhesión, para los actuales socios mediterráneos la integración en la UE sigue representando una idea inviable. Así lo ha puesto de relieve la Política Europea de Vecindad (PEV, en adelante), desarrollada desde el año 2004 y finalmente consagrada en el artículo 8 del TUE[23]. Con el emblema «todo menos las instituciones», la PEV viene perfilando progresivamente el marco de cooperación política y económica de la Unión ampliada con sus nuevos vecinos, tanto los de la Dimensión Orien-

---

Recientemente, la Unión ha expresado su determinación de estrechar los vínculos con este país. Ver las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores sobre Libia, Sesión n.° 3183 del Consejo Asuntos Exteriores, Bruselas, 23 de julio de 2012, 12800/1/12 REV 1, PRES/12/345.

[21] De hecho esta iniciativa pronto participó de las críticas que, de forma global, el antiguo Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común había vertido sobre la utilización que en la práctica se había hecho de este nuevo instrumento. El Documento Solana, como se le llamó, tenía, en principio, carácter restringido e iba dirigido a los ministros de Asuntos Exteriores de los quince Estados miembros; sin embargo, fue divulgado a la opinión pública en Dinamarca. Finalmente fue reproducido en el número 2228 de la serie *Europe/Documents*, de 31 de enero de 2001.

[22] Decisión 2004/763/PESC del Consejo Europeo de 5 de noviembre de 2004 por la que se modifica la Estrategia común 2000/458/PESC para la región mediterránea con objeto de prorrogar su periodo de aplicación, *DO* nº L 337 de 13.11.2004, p.72.

[23] VAN ELSUWEGE, P., PETROV, R,, «Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with the Neighbouring Countries of the European Union?, *European Law Review*, nº 36, 2011, pp. 688-703.

tal como los de la Meridional, ofreciéndoles la perspectiva de participar en el mercado interior europeo[24]. La PEV ha acentuado el carácter bilateral de las relaciones, frente a la preferencia del Proceso de Barcelona por el enfoque multilateral y regional. Por esta razón su instrumento más preciado son los Planes de Acción quinquenales que se han completado con todos los socios mediterráneos, salvo con Argelia, Libia y Siria. Además, una conveniente ejecución de los Planes de Acción ha favorecido la apertura de un proceso de refuerzo de las relaciones con algunos países mediterráneos, en particular, mediante la concesión de un «Estatuto Avanzado», un tanto impreciso, como el concedido a Marruecos en 2008 y a Jordania en 2010, o el que ahora se negocia con Túnez[25]. Por otra parte, la UE ha venido celebrando con algunos de sus socios en el Mediterráneo un ingente número de acuerdos sectoriales, que completan ampliamente el marco general de la asociación euromediterránea en un extenso abanico de materias, a saber: contratación pública, servicios aéreos, cooperación científica y técnica, contratos concertados por operadores y telecomunicaciones, e incluso, aunque solo con Líbano, en materia de lucha contra el terrorismo. Una de las últimas y más importantes actuaciones en el marco de la Política Europea de Vecindad ha sido la firma de los acuerdos marco con Israel y Marruecos sobre los principios generales que rigen la participación de estos últimos países en los programas comunitarios[26].

Por otra parte, el grueso de la cooperación económica y financiera en el Mediterráneo se articuló, en el marco del Proceso de Barcelona, mediante los Reglamentos MEDA I y II, que cubrieron el periodo 1996-2006, y que fueron adoptados sobre la base de las competencias subsidiarias atribuidas a la Unión en virtud del antiguo artículo 235 del Tratado CE (artículo 352 del TFUE, en su versión actual). A partir del 1 de enero de 2007, el programa

[24] Países Orientales incluidos en la PEV: Armenia, Azerbaiyan, Belarús, Georgia, Moldova y Ucrania; países meridionales incluidos en la PEV: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Siria, Marruecos, Territorio Palestino Ocupado, Siria y Túnez. Ver, por lo que se refiere al Mediterráneo, SOLER I RECHA, E., «Las perspectivas de la Política Europea de Vecindad para el Mediterráneo», en BARBÉ, E., HERRANZ, A. (Eds.), *Política Exterior y Parlamento Europeo*, Oficina del Parlamento Europeo, Barcelona, 2007, pp. 89-101.

[25] Vid. a este respecto el análisis de MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., «El «Estatuto Avanzado» de Marruecos», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 34, 2009, pp. 895-914. REMIRO BROTÓNS, A. (Dir.), *Unión Europea-Marruecos ¿Una vecindad privilegiada?*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2012.

[26] Con Israel (*DO* nº L 129 de 17.05.2008); con Marruecos (*DO* nº L 90 de 28.03.2012).

MEDA fue sustituido por el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), que presta apoyo financiero a los países socios de la PEV[27].

El Proceso de Barcelona, cuyos fundamentos perviven, ha sido reformulado en 2008 como Unión por el Mediterráneo[28]; un nuevo eslogan que ensalza, de manera sobresaliente, los aspectos formales e institucionales de la cooperación con el Mediterráneo (Cumbres bilaterales, como la mantenida con Marruecos en 2010, Secretaría permanente, Copresidencia), eleva el número de países socios a 43 Estados, pero que poca luz arroja sobre el proyecto de futuro que Europa ha diseñado para la región.

III. LIBRE COMERCIO E INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN EL ÁREA EUROMEDITERRÁNEA

1. ¿SE HA CUMPLIDO EL OBJETIVO DE ESTABLECER UNA «SIMPLE» ZONA EUROMEDITERRÁNEA DE LIBRE COMERCIO?

En el marco del Proceso de Barcelona, iniciado en 1995, la instauración gradual de una zona de libre comercio se convirtió en la clave de bóveda de los acuerdos euromediterráneos de asociación celebrados entre la Unión Europea y cada uno de los países del arco mediterráneo. La reciprocidad comercial se erigió, pues, en la nueva idea-motriz de la asociación euromediterránea, ya que se consideró el vehículo idóneo para alcanzar el objetivo programado de liberalizar gradualmente los intercambios comerciales en la región[29]. Este hecho presupuso un cambio singular en el comercio entre las dos orillas del Mediterráneo al llevar consigo, como veremos seguidamente,

[27] Reglamento (CE) n o 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006 , por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, *DO* L 310 de 9.11.2006, p.1.

[28] De cómo se llegó a que la UpM tuviera anclaje en el Proceso de Barcelona puede verse en BARBÉ IZUEL, E., «La Unión por el Mediterráneo: De la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 32, 2009, pp. 11-48. En la literatura extranjera, un análisis reciente puede verse en GILLESPIE, R., «The Union for the Mediterranean. An intergovernmentalist challenge for the European Union?», *Journal of Common Market Studies,* nº 6, 2011, pp. 1205-1225.

[29] Un análisis genérico del principio de reciprocidad comercial puede verse en VADCAR, C., «La réciprocité dans le système comercial international», *Journal de Droit International*, nº 3, 2002, pp. 773-791.

el ocaso del tratamiento comercial preferencial unilateral del que se habían venido favoreciendo los países vecinos durante más de un cuarto de siglo.

Ahora bien, es en materia de productos industriales o manufacturados donde el régimen de libre comercio instaurado por los mencionados acuerdos adquiere toda su significación[30]. En efecto, el régimen preferencial vigente durante más de dos décadas, basado en ventajas comerciales unilaterales concedidas por la UE a las exportaciones de productos industriales procedentes de los socios mediterráneos, ha cedido su lugar a otro régimen fundado en la obtención de ventajas comerciales recíprocas en el sector industrial. Cabe citar como excepción el Estado de Israel que, desde 1975, venía disfrutando de las ventajas del libre comercio. Pero, en realidad, la verdadera novedad introducida en el plano comercial por este elenco de acuerdos es, sin duda, la apertura de los mercados de los países mediterráneos a la producción industrial originaria y procedente de los países que conforman la Unión Europea. Esta apertura, no obstante, se llevaría a cabo dentro de un periodo transitorio de doce años, a contar desde la fecha de entrada en vigor de cada uno de los citados instrumentos convencionales. De manera que la implantación real y definitiva de la zona de libre comercio euromediterránea no se llevaría a término, por lo menos, hasta 2010 en el caso de Túnez, 2012 en el caso de Marruecos o incluso hasta 2020, como recientemente se ha pactado con Argelia.

En efecto, los acuerdos de tercera generación no habían previsto una liberalización inmediata de los productos industriales originarios de la UE sino que, sobre la base de una reciprocidad asimétrica, el desmantelamiento arancelario convenido se desarrollaría en el marco de unos calendarios bien precisos y en función de la vulnerabilidad de las diferentes categorías de productos industriales. En la gestación de esta programación se tuvo en cuenta, justamente, la sensibilidad de los distintos sectores industriales de estos países, su capacidad competitiva, así como las obligadas reformas estructurales que estaban abocadas a producirse[31]. Además, como último recurso, se pre-

[30] En este sentido DÍEZ PERALTA, E., «Balance y perspectivas de la zona de libre comercio euromediterránea. El caso de Marruecos», FERNÁNDEZ-ARDAVÍN, A., GODED SALTO, M. (Coords.), *Europa y Marruecos. Díez años del proceso de Barcelona*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2007, pp. 257-276. Ver, también, CEPILLO GALVÍN, M.A., «Perspectivas de realización de una zona de libre comercio Comunidad Europea-Marruecos: los principales obstáculos y aspectos controvertidos», DEL VALLE GÁLVEZ, A. (Dir.), *Las dimensiones internacionales del Estrecho de Gibraltar*, Dykinson, 2006, pp.125-148.

[31] Por citar un ejemplo, el desarme arancelario iba a privar a estos países de unos ingresos aduaneros importantes, lo que exigía una profunda reforma de la fiscalidad. En un estudio sobre la evolución de la protección comercial en los noventa en la región

veía la posibilidad de adoptar medidas de salvaguardia para proteger a las industrias nacientes, o a determinados sectores en reestructuración o que estuvieran enfrentándose a graves dificultades susceptibles de generar serios problemas sociales. Sin embargo, los potenciales beneficios de las zonas de libre comercio en este terreno no ocultan algunos de los inconvenientes a los que están haciendo frente los socios mediterráneos, que cuentan aún con un tejido industrial débil y poco competitivo a pesar de los avances notables que se han registrado en la última década, como demuestra el caso de Marruecos[32].

Por su parte, la agricultura sigue siendo el sector económico más importante de la ribera Sur del Mediterráneo y da empleo a más de un tercio de la población activa de estos países. Con todo, un análisis detallado del capítulo agrícola de cada uno de estos acuerdos conduce inevitablemente a afirmar que la agricultura ha sido excluida de las zonas de libre comercio[33]. En otras palabras, los vigentes acuerdos de tercera generación confirman la *excepción agrícola* en las relaciones con el Mediterráneo, lo que ha mermado las expectativas exportadoras de nuestros vecinos, siendo Francia y España, por este orden, sus principales socios comerciales. La UE se ha amparado en la situación de exclusión que históricamente, antes de la creación de la OMC, ocupó la agricultura en el marco de las relaciones económicas internacionales y en el enorme desafío que dicha inclusión comportaría principalmente para el modelo agrícola europeo de tipo mediterráneo.

En el ámbito agrícola solo se ha alcanzado, por tanto, un compromiso genérico de progresar de forma gradual y recíproca en el proceso de liberalización del comercio en este sector. De esta forma, los acuerdos euromediterráneos han sometido los productos agrícolas a un régimen de acceso comercial preferencial, que es heredero y continuador de los previstos en la mayoría de los acuerdos de cooperación de la década de los setenta del pasado siglo, con la salvedad de la exigencia de reciprocidad en las relaciones comerciales entre las

---

mediterránea, y contrastando datos del FMI, Siria era el país más proteccionista a finales de la década de los noventa, seguido de Túnez y Marruecos. OLIVA, M.A., «Estimation of Trade protection in Middle East and North African Countries», *IMF Working Paper*, nº 27, 2000, p. 5.

[32] FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Mª T., PABLO MARTÍ, F. «La competitividad industrial en los países socios mediterráneos: orientaciones estratégicas de política industrial», *Información Comercial Española*, nº 861, julio-agosto 2011, pp. 29-41.

[33] Un análisis exhaustivo del capítulo agrícola de estos acuerdos puede verse en DÍEZ PERALTA, E., *El régimen jurídico del comercio de productos agrícolas entre la UE y Marruecos*, Dykinson, Madrid, 2005.

Partes contratantes y con los reajustes que forzosamente requería la puesta en práctica de las obligaciones contraídas al termino de la Ronda Uruguay del GATT. Concretamente, estas adaptaciones se tradujeron en un insustancial aumento de determinados contingentes arancelarios, una ampliación de los tradicionales calendarios de importación y una reducción del precio de entrada consolidado en el marco de la OMC. Pero, como es natural, cada uno de los regímenes convencionales agrícolas trata de responder individualmente, como en épocas pasadas, a las necesidades y a las particularidades de la agricultura de exportación de estos países. Este particularismo se aprecia, fundamentalmente, en los compromisos de liberalización[34], en los mecanismos de protección aplicados y en la catalogación de un producto como sensible[35].

En suma, la liberalización en el sector agrícola ha sido aplazada, lo que exige, en buena lógica, una renegociación permanente del capítulo agrícola y, por ende, una sucesión de normas modificativas de las disposiciones de los acuerdos en este sector. Las diferentes modalidades de revisión convenidas se insertan en lo que se denominan «cláusulas de revisión o de examen»[36]. Las negociaciones de los Protocolos agrícolas, a causa de su complicación, se han dilatado en exceso. En realidad, solo se cumplieron los plazos y las expectativas en un primer momento y en el caso de Túnez[37]. El cauce formal seguido, a

[34] Así, en materia de acceso al mercado comunitario de productos agrícolas originarios de Marruecos, Túnez, Egipto e Israel, principales exportadores de este tipo de productos a la UE, no se ha seguido la fórmula utilizada en los más recientes acuerdos firmados con el Líbano y Argelia, cuyas agriculturas de exportación son relativamente menos importantes y competitivas. En efecto, en estos últimos se ha introducido un nuevo método de liberalización agrícola que es él que debería perdurar en el marco de las futuras negociaciones agrícolas bilaterales, puesto que es mucho más favorable al acceso al mercado comunitario de los productos agrícolas originarios de estos países. Así, por ejemplo, en el caso de Líbano se ha hecho según una lista negativa, de manera que las importaciones en la UE de productos agrícolas originarios de Líbano distintos de los enumerados en dicha lista quedarían libres de derechos de aduana.

[35] En su primer y único informe sobre el impacto de las concesiones agrícolas mediterráneas, la Comisión europea identificó como productos sensibles, a saber: el tomate, la cebolla, el aceite de oliva, los pequeños cítricos como las mandarinas, el limón, la uva de mesa, el melón, la fresa, las flores, la patata, el arroz, el vino y la avellana. COM (1997) 477 final, de 01.10.1997.

[36] En el acuerdo euromediterráneo concluido con Marruecos existe, además, una cláusula particular de revisión de los productos sensibles, signo de la importancia conferida a las relaciones comerciales entabladas con este país.

[37] Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y Túnez acerca de determinadas medidas de liberalización recíproca y la sustitución de los Protocolos agrícolas del Acuerdo de Asociación CE-Túnez, *DO* nº L 336 de 30.12.2000, p. 93.

estos efectos, es el convencional, propio de la celebración de un tratado internacional, de manera que las instituciones diseñadas en el acuerdo, en particular el Consejo de asociación, han sido marginadas en orden a una eventual intervención. Así, en aplicación de estas cláusulas evolutivas, y pese a las reticencias iniciales manifestadas por algunos gobiernos, como el español, la Unión ha ido alcanzado nuevos compromisos de apertura recíproca de los mercados agrícolas en tres ocasiones con Israel, en dos ocasiones con Marruecos y con la Autoridad Palestina, y solo una vez con Jordania y Egipto[38]. Mas los vigentes Protocolos agrícolas se mueven en la misma línea que los precedentes. De tal forma que aunque la exención del pago de los derechos aduaneros se aplica a la mayoría de las partidas arancelarias y las reducciones del arancel aduanero común oscilan ahora entre un veinticinco y un ochenta por ciento, lo cierto es que ninguno de los principales productos agrícolas de exportación de estos países goza de un libre e incondicional acceso al mercado europeo. Tratándose de estos productos, principalmente hortofrutícolas, las preferencias arancelarias se aplican bien en el marco de contingentes arancelarios (los ajos marroquíes), bien en el marco de calendarios de exportación (las judías marroquíes). Y, en la mayoría de los casos, la importación se somete a la aplicación simultánea de contingentes arancelarios y de calendarios de exportación (como en el caso del controvertido tomate marroquí).

También hay que decir que las negociaciones a tal fin se han llevado a cabo sobre una base recíproca, lo que significa que los beneficios de la liberalización que se alcanzan redundan no solo en las condiciones de acceso al mercado comunitario de los productos agrícolas de los socios mediterráneos sino también en las importaciones de productos agrarios europeos en el mercado de Marruecos. Es más, la reciprocidad ha situado a la UE en una posición más ventajosa en el proceso de renegociación de los Protocolos agrícolas, puesto que las ventajas que ha concedido a los productos agrícolas mediterráneos han sido compensadas con las preferencias que estos países otorgan a la agricultura septentrional europea, especialmente cerealera, tratando de disputar así una importante cuota de mercado a los exportadores estadounidenses.

2. Una nueva familia de acuerdos: los acuerdos exhaustivos de libre comercio ¿un valor añadido?

Como habíamos señalado, la cooperación económica y comercial continúa siendo uno de los pilares fundamentales de las relaciones con nuestros veci-

nos del Mediterráneo. La celebración de una nueva generación de acuerdos, que establezcan zonas profundas y exhaustivas de libre comercio, permitiría culminar el objetivo de integrar las economías de estos países en el mercado interior europeo, siguiendo el ejemplo del Espacio Económico Europeo instaurado en la década de los noventa del pasado siglo XX, entre la UE y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio.

En octubre de 2011, tras la invitación cursada en junio de ese mismo año por el Consejo de Asuntos Generales, la Comisión pidió al Consejo que aprobara las líneas directrices del mandato de negociación para entablar los primeros contactos con Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez, lo que el Consejo hizo el 14 de diciembre de 2011. Téngase en cuenta que se persigue una integración económica más profunda que podría garantizar tres de las cuatro libertades de circulación, particularmente, bienes, servicios y capitales. Ello va a exigir, aparte de un desmantelamiento arancelario y no arancelario, alcanzar una convergencia normativa en los sectores de la contratación pública, la política de competencia, la propiedad intelectual, las medidas sanitarias y fitosanitarias y en el ámbito de las normas técnicas y administrativas que afectan al comercio. A la vista de los antecedentes, es innegable que las negociaciones van a ser largas y difíciles. Desde un punto de vista estrictamente técnico, y en razón de las desigualdades entre el Norte y el Sur, será necesario aclarar tanto el grado de aproximación de las legislaciones como los periodos de implementación y el grado de asimetrías acordadas[39].

Pero lo cierto es que los socios mediterráneos, la mayoría inmersos en un difícil proceso de reconstrucción política y de transición hacia la democracia, están demostrando un interés muy limitado en la nueva oferta comercial de la UE[40]. Estos países, especialmente Marruecos, Jordania y Túnez, consideran más atractivo el compromiso de crear una Asociación para la Movilidad, pues incidirá en la mejora y flexibilización del régimen de expedición de vi-

---

[38] Con Israel (*DO* nº L 346 de 31.12.2003, *DO* nº L 313 de 28.11.2009, *DO* nº L 166 de 27.06.2012), con la Autoridad Palestina *(DO* nº L 2, de 05.01.2005, *DO* nº L 104, de 20.04.2011); con Marruecos (*DO* nº L 345 de 31.12.2003, *DO* nº L 333 de 10.12.2012); con Jordania (*DO* nº L 41 de 13.02.2006); con Egipto, (*DO* nº L 106 de 28.04.2010).

[39] Ello es lo que se desprende del análisis de las negociaciones entabladas con los países de la Asociación Oriental de la Política Europea de Vecindad. WIJKMAN, M., «Fostering Deep and Comprehensive Free Trade Agreements for the Eastern Partners», *Eastern Partnership Review*, nº 8, 2011, pp. 2-15.

[40] Vid. KAUSCH, K., «Supporting transitions in the Arab World», en *Challenges for European Foreign Policy in 2013. Renewing the EU's role in the world*, FRIDE, 2013, pp. 55-62, en p. 60.

sados a categorías de profesionales específicas, como investigadores, estudiantes, y hombres y mujeres de negocios. A la postre, estos canales de inmigración legal se convertirán en el principal acicate para que estos países accedan a retomar la celebración de acuerdos de readmisión para combatir la inmigración irregular[41].

En el ínterin, se procura fortalecer las medidas de facilitación del comercio a través de la firma de Acuerdos de Conformidad y Aceptación de Productos Industriales. Estos acuerdos tratan de eliminar las barreras técnicas al comercio en relación con los productos industriales, sector por sector, mediante la progresiva adopción y aplicación de una legislación nacional equivalente a la normativa de la UE en los ámbitos de normalización, evaluación de la conformidad, vigilancia del mercado, seguridad general de los productos y responsabilidad del fabricante. De momento, solo se ha concluido un acuerdo de este tipo con Israel en el sector de productos farmacéuticos[42], y en 2012 se han iniciado con Túnez las negociaciones en otros dos sectores, el de los productos eléctricos y los materiales de construcción. Por otra parte, en la Conferencia Ministerial Euromediterránea de Comercio de Bruselas de 2009, se aprobó la creación de un Mecanismo de Facilitación de Comercio e Inversiones, que incorpora un servicio on-line con información sobre condiciones de acceso al mercado (aranceles, estadísticas, informes), un mecanismo de alerta rápida sobre medidas que pudieran tener impacto negativo en el comercio o las inversiones, así como una red para resolución de conflictos, especialmente los relativos a barreras no arancelarias. Este tipo de iniciativa es de gran importancia para las PYMES, y por consiguiente presenta gran interés para España.

Pocos progresos se han registrado, en contraste, en las negociaciones sobre liberalización del comercio de servicios y el derecho de establecimiento, a pesar de que revisten una importancia crucial para el desarrollo del turis-

[41] Esta es, precisamente, la solución que se ha alcanzado con los socios de la asociación oriental de la PEV mediante la firma de acuerdos de facilitación de visados a ciudadanos de Georgia, Moldavia y Ucrania, que, han tenido como contraprestación la conclusión de sendos acuerdos de readmisión para combatir la inmigración clandestina. El acuerdo de facilitación de visados concluido con Georgia está publicado en el *DO* nº L 52 de 25.02.2011, p. 33. En la p. 45 de este mismo Diario Oficial se publica el acuerdo de readmisión. Los renovados acuerdos de facilitación de visados concluidos con Ucrania y Moldavia están publicados, respectivamente, en el *DO* nº L 199 de 26.07.2012, p. 1 y *DO* nº L 174 de 04.07.2012, p.4.

[42] *DO* L 145 de 11.06.2010, p.1.

mo: todo lo que se sabe es que fueron lanzadas en el año 2006 con Egipto, Israel, Marruecos y Túnez.

Unas líneas merecen, también, los acuerdos alcanzados sobre las normas relativas al origen de las mercancías, que adquieren una importancia singular en el proyectado espacio económico euromediterráneo[43]. Desde la tercera Conferencia Euromediterránea de Ministros de Comercio, celebrada en Palermo en 2003, se han venido desarrollando los trabajos para completar la llamada red paneuropea de acumulación de origen y así extenderla a los países del Mediterráneo[44]. Con ello se ha buscado obtener un nivel suficiente de armonización de las normas relativas al origen de las mercancías en el marco de un conjunto determinado de regímenes preferenciales dotados de coherencia regional. Desde la aplicación del sistema paneuropeo de acumulación, la gestión de la amplia red de Protocolos individuales existente ha atesorado una dificultad que va en aumento. De ahí la importancia de compilar en un solo instrumento jurídico (el Convenio Regional) una serie de normas comunes para la acumulación diagonal del origen, que se pretende aplicar no solo

[43] Los acuerdos euromediterráneaos de asociación llevan aparejados unos densos Protocolos, extremadamente técnicos y de difícil lectura, que incorporan las normas sobre las cuales se determina, comprueba y acredita el carácter originario de las mercancías en las relaciones comerciales preferenciales entabladas entre la UE y sus socios mediterráneos. La observancia de la normativa reguladora del origen, por parte de los operadores económicos, constituye una condición inexcusable si éstos pretenden someter una determinada mercancía al régimen comercial preferencial previsto en cada uno de los acuerdos concluidos. Ahora bien, estos Protocolos solo reconocen la llamada «acumulación bilateral» de origen. Esto conduce a afirmar que solo aquellos productos originarios de la Unión que se someten posteriormente a transformaciones suficientes en cada uno de los socios mediterráneos, o viceversa, pueden acogerse a los beneficios comerciales derivados de los respectivos acuerdos. Solo los Protocolos relativos al origen concluidos con Argelia, Marruecos y Túnez mantuvieron la acumulación plena de origen entre los productos originarios de los tres países del Magreb, ya fijada en los acuerdos de cooperación de 1976, si bien en la práctica ha estado inoperativa. Sobre la importancia de las normas de origen en las integraciones comerciales regionales véase, por todos, CADOT, O., et. Al., *The Origin of Goods: Rules of Origin in Regional Trade*, Oxford University Press, 2006.

[44] Se trata del sistema de acumulación que se venía aplicando desde el 1 de enero de 1997 entre la Unión Europea, los países de Europa Central y Oriental, y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio. Por otra parte, Turquía celebró una serie de acuerdos con todos los países PECO/AELC para su inclusión, a partir del 1 de enero de 1999, en el sistema de acumulación europea, en lo que se refiere a sus productos industriales. Vid. B. DRIESSEIN, F. GRAAFSMA: «The EC's Wonderland. An overview of the Pan-European Harmonised Origin Protocols», *Journal of Worl Trade,* nº4, 1999, pp. 19-45.

a los socios tradicionales del Proceso de Barcelona, sino también a los Estados de la AELC (Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein), a las Islas Feroe y a los países participantes en el Proceso de Estabilización y de Asociación (Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia y Kosovo, en los términos de la Resolución 1244/49 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas)[45].

Este Convenio, que no obstante presenta ciertas carencias[46], se abrió a la firma el 11 de junio de 2011 y, por lo que hace a los socios mediterráneos, solo ha sido rubricado por Jordania y Marruecos. En la hoja de ruta programada para 2013, la UE confía en que la citada convención sea firmada y ratificada por el conjunto de las Partes contratantes[47], ya que representa un paso importante de cara a facilitar el comercio y reforzar la integración económica, particularmente, entre los socios del Mediterráneo Meriodional, en la medida en que el sistema de acumulación de origen está condicionado a que los intercambios comerciales efectuados entre ellos estén regulados por normas de origen idénticas.

Concluiremos este apartado señalando que, en la actualidad, la celebración de zonas exhaustivas de libre comercio está condicionada a que los países socios mediterráneos sean miembros de pleno derecho de la OMC y participen íntegramente en la Política Europea de Vecindad. Pero la dificultad principal reside en lograr que estos socios alcancen un nivel suficiente de fiabilidad administrativa y jurídica que les capacite para entrar en la zona no reglamentada del mercado interior de bienes. En cierto modo, uno de los factores decisivos para el éxito será el incremento de la ayuda financiera en el marco presupuestario 2014-2020 que ahora se está negociando[48]. Asimismo, el ofrecimiento de la UE no se puede reducir a la simple convergencia normativa, puesto que estos países ansían poder acceder, como se ha apuntado, «a las palancas de con-

[45] Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Convenio regional sobre unas reglas de origen preferenciales paneuromediterráneas, COM (2010) 172 final, Bruselas, 21.04.2010.

[46] El Parlamento Europeo, a pesar de aprobar el Convenio, ha señalado en una Resolución de 16 de febrero de 2012 alguna de estas carencias, como la falta de un procedimiento de solución de diferencias relativas a la prueba del origen y la ausencia de una cláusula de revisión del Convenio, P7_TA(2012)0060 y P7_TA(2012)0061.

[47] SWD (2012) 121 final, cit., p. 12.

[48] La propuesta de la Comisión de diciembre de 2011 relativa a los fondos del Instrumento de Vecindad Europeo era de 18 millones de euros, lo que supone un aumento aproximadamente del 40 por ciento de la solidaridad económica, que estará basada también en el principio de diferenciación, http://ec.europa.eu/europeaid.

vergencia real en el seno del mercado único: la política regional y de cohesión, por ejemplo, como complemento a la mera liberalización comercial o a la convergencia normativa»[49]. En esta dirección podría avanzar, por ejemplo, la iniciativa emprendida en enero de 2012 y llamada un Mecanismo de Vecindad Europea para la Agricultura y el Desarrollo Rural, concentrado por ahora en cuatro países (Egipto, Jordania, Marruecos, Túnez), y que pretende, entre otras cosas, apoyar la modernización de la producción agrícola en consonancia con las normas de la Unión Europea en materia de calidad y seguridad alimentaria.

3. Un nuevo y necesario impulso al desarrollo del comercio «sur-sur»

La instauración de un espacio económico euromediterráneo restaría incompleto y sería difícilmente viable sin el establecimiento de una cooperación económica y comercial subregional. De ahí que la intensificación de los vínculos comerciales entre los propios países terceros mediterráneos figurara entre los objetivos programados en la Declaración de Barcelona de 1995. Tres lustros después de adoptarse la célebre Declaración, este propósito fue confirmado en la VIII Conferencia Ministerial de Comercio de la Unión por el Mediterráneo, celebrada en Bruselas el 9 de diciembre de 2009, y se ha recogido entre los objetivos de la llamada Hoja de Ruta de Comercio hasta más allá de 2010[50].

Históricamente, la región mediterránea se ha caracterizado por un déficit crónico de integración regional[51]. Entre las principales causas de este déficit cabría destacar, básicamente, las tribulaciones económicas y las continuas convulsiones políticas congénitas al área mediterránea. Ciertamente, las economías de los países mediterráneos han sido mucho más dependientes de la economía europea: predomina el comercio Norte-Sur que representó en 2010 alrededor de un 40 por ciento del conjunto de las exportaciones e importaciones totales de la región mediterránea[52]. Tal vez esto explique que las tran-

[49] MARTÍN, I., «Integración económica en el Mediterráneo: más allá de la Zona de Libre Comercio 2010» *Med.2010.Anuario del Mediterráneo,* pp. 77-82, en p.82, Fundación CIDOB/Instituto Europeo del Mediterráneo, www.iemed.org.

[50] Léanse las Conclusiones en http://trade.ec.europa.eu.

[51] Véase, ampliamente, MOISSERON, J.Y., «La crise du régionalisme en Méditerranée, *Revue Tiers Monde*, nº 169, 2002, en pp. 91-112.

[52] MED10 Trade Statistics, de 27.03.2012. Disponible en http://trade.ec.europa.eu, a 4 de septiembre de 2012.

sacciones interregionales vengan representando, de forma prácticamente invariable, entre un cinco y un seis por ciento del comercio global de la región[53], una tasa de intercambios que está entre las más bajas de cualquier región del mundo. A ello hay que sumar que los niveles de inversión extranjera en la región mediterránea son insuficientes para promover la diversificación y, en general, el desarrollo económico de dichos países. Desde un punto de vista político, por otra parte, la histórica inestabilidad de la zona no ha favorecido en absoluto la integración económica regional. Así, la escasa perspectiva de paz en Oriente Próximo hace impracticable una integración entre los países árabes e Israel. En esta misma línea, los problemas políticos-territoriales postcoloniales entre Argelia y Marruecos han impedido cualquier avance, en los últimos veinte años, de la Unión del Magreb Árabe (en adelante, UMA)[54].

En la última década, sin embargo, se puede constatar que la integración económica Sur-Sur está progresando sobremanera en el plano bilateral[55]. Son reseñables, a este respecto, los acuerdos de libre comercio que Turquía ha concertado con siete países de la cuenca mediterránea, a saber: con Israel en 1996, con la Autoridad Palestina en 2004, con Túnez en 2005, con Marruecos en 2006, con Egipto y Siria en 2007, y con Jordania en 2009. Marruecos despunta, igualmente, entre los países que con más ahínco ha contribuido a consolidar los lazos económicos y comerciales con sus vecinos más próximos.

Ahora bien, la multiplicidad de acuerdos comerciales bilaterales entre los socios mediterráneos no europeos casa mal con las exigencias de racionalización que debe inspirar esta empresa[56]. Por ello la aportación más notable y fundada a este lánguido proceso de integración regional en el Mediterráneo proviene del llamado Proceso de Agadir, iniciado el 8 de mayo de 2001 en-

---

[53] DE WULF, L., MALISZESKA, M. (ed.), *Economic Integration in the Mediterranean Region*, CASE Network Report No. 89/2009, www.caseresearch.eu.

[54] El Parlamento Europeo ha hecho hincapié en que solo puede alcanzarse una integración regional y económica si se hacen progresos concretos en la resolución de los conflictos existentes, sumamente enquistados, y ha lamentado la revalorización de las relaciones con Israel y Marruecos, este último a través de la aprobación del Estatuto Avanzado, habida cuenta la responsabilidad que se le debe imputar a tales países en dichas situaciones de conflicto.

[55] BROUDE, T., «Regional Economic integration in the Middle East and North Africa: a primer», *International Law Forum of the Hebrew University of Jerusalem Law Faculty*, Research Paper No. 12-09, January 2009.

[56] En esta línea, BOUSSETTA, M. (Dir.), *Espace euro-méditerranéen et coûts de la non intégration Sud-Sud: le cas des pays du Maghreb.* Research nº FEM21-43, agosto de 2004, www.femise.org.

tre Túnez, Marruecos, Egipto y Jordania; países que, por cierto, no comparten frontera. Tras superar algunas desavenencias, y contar con el soporte técnico indispensable y la ayuda financiera de la UE, este proceso desembocó en la firma, el 25 de febrero de 2004, de un acuerdo de libre comercio entre los cuatro países árabes del Mediterráneo[57]. Entre las repercusiones político-internacionales de esta proyectada zona de libre comercio, abierta por lo demás a los restantes países participantes en el Proceso de Barcelona, se aprecia su potencial contribución a reforzar la participación en bloque de estos Estados en los distintos foros de negociaciones comerciales internacionales, y, particularmente, les permite acercar sus posiciones con vistas a las negociaciones comerciales en curso auspiciadas por la OMC.

Sin embargo, la práctica se orienta, más bien, hacia una yuxtaposición de acuerdos de distinta cobertura geográfica y material que puede generar cierta confusión entre los operadores económicos privados: así, en junio de 2010, se anunciaba la creación de una zona de libre comercio entre Turquía, Jordania, Siria y Líbano. Por otra parte, la Gran Zona Árabe de Libre Comercio (GAFTA, en sus siglas inglesas), impulsada por la Liga Árabe y en vigor desde 2005, prevé la creación de un mercado común entre sus diecisiete miembros, entre los que figuran Marruecos, Egipto, Jordania, Libia, Túnez, Siria y la Autoridad Palestina.

Debemos preguntarnos, asimismo, cómo afrontará la UE los eventuales riesgos de la desviación comercial hacia el mercado de EE.UU como consecuencia de la aplicación de los acuerdos comerciales que Marruecos y Jordania (en 2004 y 2001, respectivamente) han concluido con aquel país[58]. Tampoco hay que menospreciar la irrupción de China en la arena económica internacional, país que está paulatinamente ampliando el ámbito geográfico de sus acuerdos comerciales regionales, y que está dando ya muestras de la importancia de fomentar los vínculos comerciales con África y Latinoamé-

[57] Una breve descripción de este acuerdo puede verse en RADWAN, S., REIFFERS, J-L. (Coords.), *Le partenariat euro-méditerranéen, 10 ans après Barcelona: acquis et perspectives*, Femise Network, février 2005, pp. 59-61, http://eumed-agpol.iamm.fr.

[58] Se trata, pues, de los dos únicos acuerdos de este tipo que la administración norteamericana ha firmado con un país árabe (en el caso de Marruecos el primero que ha concluido con un país africano), similares al que en su día celebró con Israel, e inscritos, tras la agresión militar en Irak, en el plan del ex presidente Bush con vistas a establecer una vasta zona de libre comercio con Oriente Próximo para el año 2013. PÉRIDY, N., «Towards a New Trade Policy between the USA and Middle-East Countries: Estimating Trade Resistence and Export Potential», *The World Economy*, nº 4, 2005, pp. 491-518.

rica[59]. Aparte de China, los restantes miembros de los llamados BRIC (especialmente, Brasil, Rusia) no cesan de reforzar su presencia en el continente africano[60].

Con todo, para concluir este apartado, cabe reseñar que los acuerdos de asociación concluidos con Marruecos, Túnez y Argelia han constituido una oportunidad única, y sin embargo malograda, para reactivar el proceso de integración política y económica entre los países del Magreb (incluidos Libia y Mauritania), puesto que este objetivo se contempló explícitamente en aquellos[61]. El respaldo europeo a las iniciativas de integración regional en el Magreb es claro y persistente, como acredita la Comunicación, de 17 de diciembre de 2012, elaborada conjuntamente por la Comisión Europea y la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad[62]. Sin embargo, la experiencia indica que este patrocinio, que puede resultar útil y necesario, de ninguna manera logra suplantar los esfuerzos y anhelos de estos países en tratar de superar sus obstinados desacuerdos. El entusiasmo que manifestó el gobierno tunecino para que este país fuera la sede de una nueva Cumbre de jefes de Estado de la UMA, a finales de 2012, se desvanece como consecuencia de las tensiones políticas que mantienen Argel y Rabat.

4. El área económica euromediterránea: un complemento, no una alternativa, del sistema multilateral del comercio

Mientras que la UE condicionó las negociaciones encaminadas a la celebración de un acuerdo de asociación con Ucrania a la plena incorporación de

[59] Puede verse el tercer examen de la OMC de las políticas y prácticas comerciales de China, WT/TPR/M/230, DE 29.06.2010, especialmente las pp. 17-23.

[60] García de Santagelo, S., *El poder emergente del Sur: Los BRIC en el continente africano. Implicaciones de la incorporación de Sudáfrica*, Documento de trabajo nº 54, Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, Buenos Aires, marzo de 2011.

[61] Ciertamente, son varios los mecanismos que se ponen a disposición de las Partes contratantes con este objetivo, a saber: de un lado, el diálogo político se dirige, entre otras cosas, a fomentar la consolidación de la seguridad y la estabilidad en la región mediterránea y en el Magreb en particular; de otro lado, como resulta de la cooperación económica, está previsto favorecer todo tipo de actuación que produzca un impacto regional destacando, entre otros, el comercio interregional a escala del Magreb.

[62] *Supporting closer cooperation and regional integration in the Maghreb: Algeria, Libya, Mauritania, Morocco and Tunisia*, JOIN (2012) 36 final, de 17.12.2012.

este último país a la OMC, que tuvo lugar en 2008, por el contrario, los acuerdos de asociación con Líbano y Argelia fueron concluidos, y están en vigor, a pesar de que estos países no reúnen la condición de miembros de esta organización internacional. De cara al futuro, sin embargo, ya se ha advertido que solo se podrán estrechar los lazos comerciales con los socios mediterráneos mediante el establecimiento de zonas de libre comercio exhaustivas, una vez se verifique la participación plena de estos últimos en el sistema multilateral del comercio[63].

Ciertamente, uno de los signos más evidentes del proceso de apertura económica experimentado por los socios mediterráneos lo constituye, en el caso de Marruecos, Egipto, Jordania y Túnez, su actual condición de miembros de la OMC[64]. De suerte que estos países han ido poniendo en práctica un importante y amplio programa de reformas económicas, aún inacabadas, acompañado de aquellas medidas que se consideran necesarias para mejorar el buen gobierno y la lucha contra la corrupción[65]. Por su parte, Argelia (desde 1987), Líbano (desde 1999), Libia (desde 2004) y Siria (desde 2001) se hallan inmersos, con diferentes estadios de preparación y madurez técnica, en el proceso de adhesión al sistema multilateral del comercio. Particularmente, Libia y Siria se encuentran en la etapa preliminar del proceso: el Consejo General ha dado luz verde para negociar sus adhesiones y se han establecido los respectivos Grupos de trabajo que examinaran las solicitudes de adhesión, pero no se ha celebrado ninguna reunión a estos efectos[66]. Los procesos de

[63] COM (2011) 303 final, cit., p.10.

[64] Lo cierto es que los países socios están plenamente convencidos de que su apuesta por el libre comercio les llevará a optimizar su lenta y costosa inserción en la economía internacional, puesto que han obtenido algunas mejoras en las condiciones de acceso al mercado de los países desarrollados aún sin renunciar por ello al trato especial y diferenciado que requiere su condición de países en vías de desarrollo. Conviene tener en cuenta que los países del área mediterránea son beneficiarios de la iniciativa Ayuda para el Comercio, que se puso en marcha en la Conferencia Ministerial de Hong Kong de 2005 y se considera un complemento necesario de la apertura de los mercados. Vid. *Compendium of Aid For Trade Case Storie. Joint Communication from the OECD and WTO Secretariats*, WT/COMTD/AFT/W/26, de 10.06.2011. Desde un ángulo doctrinal, una valoración de esta iniciativa puede consultarse en HOEKSTRA, R., KOOPMANN, G., «Aid for Trade and Liberalization of Trade», *Journal of World Trade*, nº 2, 2012, pp. 327-366.

[65] Por citar un ejemplo, véase el *Informe de la Secretaría de la OMC sobre el último examen de la política comercial del Reino de Marruecos* que se recoge en el documento WT/TPR/S/217, 20 de mayo de 2009.

[66] Véase el *Informe Anual del Director General 2011 sobre las Adhesiones a la OMC,* WT/AC/15, de 17 de noviembre de 2011. También puede consultarse el cuadro

adhesión son lentos en razón de la complejidad técnica de las negociaciones que, no en pocas ocasiones, se ven deslucidas, por lo demás, por el ambiente de inestabilidad política del país candidato.

Aparte de la membresía, la participación institucional de los países de la cuenca mediterránea en el sistema multilateral del comercio se puede evaluar atendiendo a otros criterios, a saber: el alcance de los compromisos asumidos, su implicación en las negociaciones comerciales multilaterales en curso y, finalmente, por el papel que eventualmente hayan podido jugar en el procedimiento de solución de diferencias comerciales, ya sea como reclamantes, demandados o terceros. Veamos, brevemente, estas cuestiones:

Marruecos es miembros fundador de la OMC, si bien no es parte contratante de ninguno de los acuerdos plurilaterales concluidos bajo los auspicios del sistema multilateral del comercio. En el primer semestre de 1995, tanto Egipto como Israel y Túnez adquirieron la condición de miembro de esta organización internacional. De todos ellos, Egipto es el único firmante del Acuerdo Plurilateral sobre Comercio de Aeronaves Civiles, mientras que Israel y Túnez solo reúnen por ahora la condición de observador en el Comité de Comercio creado al amparo del citado acuerdo. Por su parte, Israel participa en el Acuerdo Plurilateral de Contratación Pública, y Jordania, país que se adhirió en el año 2000, tiene la condición de observador en el Comité de Contratación Pública, del que está negociando su adhesión. Por otro lado, Egipto, Israel, Jordania y Marruecos han firmado el Acuerdo sobre Tecnología de la Información.

En el marco de la Ronda Doha, los países árabes del Mediterráneo han demostrado un interés particular en las negociaciones relacionadas con el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA), la agricultura, la facilitación del comercio y los servicios; también, como resulta obvio, en las discusiones sobre el tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo. A estos efectos, ha sido crucial, tanto desde una perspectiva legal como jurídica, su capacidad para actuar en el marco de coaliciones[67]. Cabe

recapitulativo de los procesos de adhesión en curso en www.wto.org/spanish/thewto_s/acc_s/status_s.htm. Mientras, Palestina, con el apoyo expreso de la UE, continúa solicitando la condición de observador en la OMC, con miras a la integración plena en el sistema multilateral del comercio. Pueden consultarse los documentos de la OMC que se distribuyen con la signatura WT/L/822.

[67] En general, esto es de suma importancia para el éxito de las reivindicaciones de todos los países en vías de desarrollo. ROLLAND, S.E., «Developing country Coalitions at the WTO: In Search of Legal Suport», *Harvard International Law Journal*, nº 2, 2007, pp. 483-551. En cambio, Israel participa en el G-10 (coalición de países que presiona

señalar que Marruecos participó activamente en la conclusión del acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública en calidad de coordinador de los países del Grupo Africano, grupo al que pertenecen además Egipto y Túnez. Aquel país también ha lanzado la oferta de compromisos en el sector de los servicios más ambiciosa que ha presentado un país en vías de desarrollo[68]. Por su parte, Egipto ha intervenido en los trabajos y contribuciones para las negociaciones sobre la agricultura en el marco del G-20, que es la coalición de países que ejerce presión, en el contexto de la Ronda Doha, para que se efectúen reformas de amplio alcance en este terreno en los países desarrollados, y que, buscan, de otro lado, alcanzar compromisos y fórmulas de liberalización más flexibles para los países en desarrollo[69]. De otro lado, Túnez, Marruecos y Egipto son, junto a la UE y otros muchos países, patrocinadores del Documento «W52», que recoge las propuestas de modalidades para las negociaciones sobre indicaciones geográficas[70].

En lo que concierne a la activación o participación en el mecanismo de solución de controversias, Jordania, Marruecos y Túnez no han intervenido por el momento en ninguna diferencia de la OMC, ni como partes ni como terceros. Tal vez debido a que los países en desarrollo tropiezan con obstáculos considerables para activar el procedimiento multilateral de solución de litigios comerciales[71]. Solo Egipto ha jugado un cierto papel en el mecanismo de solución de diferencias comerciales: así, en cuatro casos ha intervenido como demandado[72], la mayoría relacionados con derechos antidumping, y en otros seis se ha reservado sus derechos como tercero[73].

---

para que se tengan en cuenta las diversas funciones y el carácter especial de la agricultura a la luz de las preocupaciones no comerciales), en el Grupo Amigos de las Negociaciones Antidumping, y en el grupo de patrocinadores de la propuesta conjunta sobre el establecimiento de un sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas, TN/IP/W/10/Rev.4, de 31 de marzo de 2011.

[68] *Informe de la Secretaría de la OMC sobre el último examen de la política comercial del Reino de Marruecos, cit.*, p. 21.

[69] Puede verse, además, la Propuesta ampliada de la República Árabe de Egipto con respecto a la negociaciones de la OMC sobre Agricultura, G/AG/NG/W/107/Rev.1, de 21.03.2001.

[70] Documento TN/C/W/52, de 19.07.2008.

[71] FROESE, M.D., «Do Developed Countries 'Lawyer up' Faster than Developing Countries? Evaluating the Speed and Momentum of Trade Litigation at the World Trade Organization», *Journal of World Trade*, nº 6, 2011, pp. 1237-1266.

[72] DS 205; DS 211; DS 305; DS 327.

[73] DS 141; DS 260; DS 334; DS 350; DS 358; DS 359. Por su parte Israel, se ha reservado en cuatro diferencias comerciales sus derechos como tercero (DS 114; DS; 152; DS; 217; DS 234).

En otro orden de cuestiones, el estancamiento de la Ronda Doha está favoreciendo la proliferación de acuerdos comerciales regionales y bilaterales, algunos del tipo OMC-Plus, que abre un escenario de fragmentación del derecho del comercio internacional[74]. Es necesario, pues, que el marco mundial del comercio controle y discipline las iniciativas librecambistas de carácter regional y bilateral. La Unión Europea sigue comprometida de manera firme y decidida con el sistema multilateral del comercio de la OMC, como demuestra su particular implicación en la ronda de negociaciones comerciales multilaterales en curso[75], al tiempo que participa en un significativo número de acuerdos comerciales regionales[76]. De manera que las futuras zonas de libre comercio exhaustivas deben confirmar expresamente, tanto en el plano de la teoría como en el de la práctica, su compromiso con el sistema multilateral del comercio. Téngase en cuenta que, a pesar de que los acuerdos euromediterráneos vigentes aseguran su consistencia con las exigencias legales de la OMC, en particular aquellas contenidas en el artículo XXIV del GATT, en el marco de los exámenes que el Comité de Acuerdos Regionales Comerciales (CARC, en lo sucesivo) ha llevado a cabo sobre algunos de estos acuerdos resultó difícil constatar, en la práctica, la observancia real de este compromiso. La exclusión de la agricultura de la zona de libre comercio euromediterránea ha comprometido, de facto, la posición de la UE en el seno de la OMC, de manera que los acuerdos analizados se han hallado bajo continua sospecha de socavar el sistema de comercio multilateral[77].

Con todo, la ambigüedad y carencias del sistema de fiscalización de los acuerdos regionales comerciales, establecido en el artículo XXIV del GATT, han minado su credibilidad tanto en el plano de la teoría como en el de la

---

[74] Véanse las reflexiones de DELIMATIS, P., «The fragmentation of international trade law», *Journal of World Trade*, nº 1, 2011, en pp. 87-116.

[75] Véase la Comunicación *Crecimiento y Asuntos Mundiales. La política comercial como elemento fundamental de la Estrategia 2020 de la UE*. COM (2010) 612 final, de 09.11.2011, p. 4. Este documento debe leerse conjuntamente con los documentos de trabajo siguiente: *Trade as a driver of prosperity,* SEC (2010) 126, y *Report on progress achieved on the Global Europe Strategy* 2006-2010, SEC (2010) 1268/2.

[76] Véase, ampliamente, CREMONA, M., «The European Union and Regional Trade Agreements», *European Yearbook of International Economic Law,* 2010, pp. 245-268.

[77] Pueden verse, a modo de ejemplo, las conclusiones relativas a las tres rondas de examen del acuerdo de asociación UE-Marruecos, o las relativas a las cinco rondas de examen del acuerdo UE-Túnez, en las series de documentos WT/REG112/M y WT/REG69/M. Disponibles en el nuevo sistema de información de los acuerdos comerciales regionales (SI-ACR) (http://rtais.wto.org).

práctica. La interpretación de la normativa sobre acuerdos regionales ha estado siempre rodeada de arduas polémicas, lo que ha condicionado sobremanera la tarea del CARC, que se ha mostrado incapaz de concluir ni uno solo de los exámenes que se le han sometido[78]. Hasta la fecha, ningún acuerdo comercial notificado y examinado de conformidad con las normas pertinentes del sistema multilateral ha recibido un juicio expreso de incompatibilidad. De forma que los desacuerdos y la ausencia de consenso a estos efectos han provocado, por el contrario, una aceptación implícita de los mencionados acuerdos, basada en razones más políticas que estrictamente jurídicas. Dada esta experiencia, resultaba bastante improbable, por tanto, que los acuerdos euromediterráneos fueran objeto de una condena formal y expresa. Como tampoco resultaba inverosímil, a contrario sensu, que sobre los citados acuerdos se llegaran a conclusiones claras y explícitas de su plena conformidad con la normativa OMC.

IV. LOS NUEVOS PROTOCOLOS RELATIVOS A LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS COMERCIALES ¿INSTRUMENTOS MÁS EFICACES PARA ENCAUZAR LAS DISPUTAS?

Los acuerdos euromediterráneos de asociación, como otros muchos acuerdos internacionales celebrados por la Unión Europea[79], insertan entre sus disposiciones finales una cláusula relativa al procedimiento general de solución

[78] En el marco de la Ronda Doha, los miembros de la OMC convinieron celebrar negociaciones dirigidas a «aclarar y mejorar las disciplinas y procedimientos previstos en las disposiciones vigentes de la OMC aplicables a los acuerdos comerciales regionales (...)». En esta línea, y a la espera de los resultados que en este terreno arrojen las negociaciones en curso, el Consejo General adoptó el diciembre de 2006, con carácter provisional, el Mecanismo para la Transparencia de los Acuerdos Comerciales Regionales (WT/L/671). Se ha apuntado, con buen criterio, que «l´instrument de transparence et la publication de rapports son perçus comme armes d´incitation à la complémentarité entre accords régionax et OMC, afin de faire fi de l´impossibilité d´apprécier véritablement leur compatibilité». BOISSON DE CHAZOURNES, L., «Les relations entre organisations regionales et universelles», *Recueil des Cours de l´Academie de la Haye*, t. 347, 2011, pp. 79-406, especialmente en el capítulo III, pp. 220-237, en p. 223.

[79] Continúa vigente el interesante y exhaustivo análisis de los distintos mecanismos de solución de controversias que la práctica convencional comunitaria ha aportado de SOBRINO HEREDIA, J.M., «Los procedimientos de solución de diferencias previstos en los acuerdos celebrados por la Comunidad europea», en *Hacia un orden internacional y Europeo. Homenaje al Profesor Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 1221-1240.

de las controversias[80], en el que prevalece la solución política consensuada. En efecto, los acuerdos reflejan fielmente la práctica internacional en materia de solución de diferencias al acudir, con carácter previo, al medio de arreglo de controversias más frecuentado, la negociación diplomática. Si bien en estos casos la negociación estaría encauzada por medio del órgano de gestión más importante instituido por los acuerdos, el Consejo de asociación[81]. Con carácter subsidiario, es decir, cuando en el seno del Consejo de asociación no se logre el entendimiento amistoso entre las partes, se prevé el arreglo arbitral[82].

Es importante hacer notar que la UE no ha querido hacer valer toda su capacidad de presión en el marco del mecanismo general de solución de controversia diseñado en los referidos acuerdos, a pesar de que en la práctica no le han faltado ocasiones ni razones. Es conocida la propensión de Marruecos

---

[80] Se trata, por tanto, de una cláusula compromisoria especial. Sobre el apogeo de estas cláusulas en las últimas décadas puede verse RIQUELME CORTADO, R.M., «El arreglo pacífico de controversias internacionales, con especial referencia a la política convencional española», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gastéiz*, 1998, Tecnos, Madrid, 1999, pp. 213-313.

[81] El Comité mixto de comercio y cooperación en el caso del acuerdo concluido con Palestina.

[82] Como primera excepción a la regla general, arriba brevemente descrita, hay que señalar que los Protocolos relativos a la noción de productos originarios y a los métodos de cooperación administrativa, anexos a cada uno de dichos acuerdos, han institucionalizado un procedimiento especial de solución de controversias para resolver los litigios concernientes al origen de las mercancías que se confía al Comité de cooperación aduanera. Por un lado, se ocupará de la resolución de aquellas controversias que se susciten en relación con los procedimientos dirigidos a comprobar el origen de las mercancías, siempre que aquellas no hayan podido ser solucionadas entre las autoridades aduaneras competentes, y, de otro lado, aquellas diferencias que versan, en general, sobre la interpretación de los citados Protocolos. Como se observa, la participación de este Comité, en su condición de órgano especial de solución de controversias, será más o menos mediata según sea el objeto de la disputa Conviene recordar que este es un órgano de naturaleza eminentemente técnica, integrado por expertos de los Estados miembros y por funcionarios de los servicios de la Comisión, así como por expertos designados a estos efectos por los gobiernos de los socios mediterráneos que han concluido cada uno de estos Protocolos. De ahí que, en lo que concierne al alcance de la competencia confiada al Comité de cooperación aduanera en el ámbito de la solución de controversias, «este órgano sólo está llamado a asumir tareas técnicas en el sector aduanero». Así lo ha declarado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia de 25 de febrero de 2010, *Firma Brita GmbH/Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, as. C-386/08, *Rec*. p. I-01289, apdos. 68 a 71.

a vulnerar sus compromisos en el terreno comercial agrario, concretamente a rebasar algunos contingentes arancelarios; más persistente ha sido el pulso que, durante décadas, Israel ha mantenido con la Comisión europea, al expedir certificados de exportación para los productos procedentes de los asentamientos judíos en los territorios palestinos ocupados. En este último caso, fue el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la sentencia *Brita* de 25 de febrero de 2010, el que aportó la solución jurídica que da por finalizada una disputa comercial bilateral antigua, que no había podido ser bien encauzada ni en el plano técnico ni tampoco en el político y diplomático. Así, el Tribunal ha declarado con contundencia que etiquetar como bienes de origen israelí los fabricados en los asentamientos construidos en territorios palestinos ocupados no es conforme a Derecho, puesto que estas mercancías están sobradamente cubiertas por el ámbito de aplicación territorial de otro acuerdo preferencial, el celebrado en 1997 con la Autoridad Palestina[83]. Conviene apuntar, por lo demás, que la solución de controversias en el seno del Consejo de asociación es una facultad que se ofrece a las Partes contratantes de un acuerdo —y no una obligación—, como también nos ha recordado el Tribunal de Luxemburgo en la sentencia comentada[84].

Vistos los precedentes, y dada la delicadeza y trascendencia política de las relaciones con los países mediterráneos, nos asalta la duda de si serán ciertamente operativos los nuevos Protocolos que regulan mecanismos especiales para la solución de diferencias comerciales, recientemente concluidos con Túnez, Líbano, Marruecos, Egipto y Jordania[85]. Como regla, los mecanismos de solución de controversias comerciales se podrán activar por una de las Partes respecto de cualquier diferencia sobre la interpretación y aplicación de las disposiciones enmarcadas en el Título de los acuerdos relativo a la libre circulación de mercancías, quedando expresamente excluidas de la cobertura de los citados mecanismos todas aquellas cuestiones relacionadas con

[83] Veáse el comentario de DÍEZ PERALTA, E., «Made in Israel»: Reflexiones en torno al etiquetado de las mercancías fabricadas en los territorios palestinos ocupados. A propósito de la Sentencia Brita del Tribunal de Justicia de la UE, de 25 de febrero de 2010», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 21, 2010.

[84] Apdo. 73 de la Sentencia de 25 de febrero de 2010, *Brita*, *cit.* en nota 82.

[85] Túnez, *DO* nº L 40, de 13.02.2010, p. 75; Líbano, *DO* nº L 328 de 14.12.2010, p.20; Marruecos, *DO* nº L 27 de 01.02.2011, p.1; Egipto, *DO* nº L 138 de 26.05.2011, p.2; Jordania, *DO* nº L 177 de 06.07.2011. Con la firma de estos Protocolos sigue una práctica ya iniciada en los acuerdos bilaterales de comercio concluidos con los países latinoamericanos, como es el caso del acuerdo UE-México y el acuerdo UE-Chile.

medidas antidumping, reguladas en detalle por las disciplinas OMC[86]. Ahora bien, su aplicación estará supeditada a que sesenta días después de que las Partes hayan sometido una diferencia al Consejo de asociación este último no la haya resuelto[87].

La solución de diferencias comerciales se podrá desarrollar en dos etapas claramente diferenciadas: en primer lugar, resultará obligado acudir a una fase de consultas para lograr una solución de mutuo acuerdo, de forma rápida y equitativa. Estas consultas se llevarán a cabo en el seno de los respectivos Comités de Industria, Comercio y Servicios, y se celebrarán como máximo en el plazo de cuarenta días a partir de la recepción de la solicitud, salvo acuerdo en contrario de las Partes. En segundo lugar, si las consultas finalizan sin que se hubiera llegado a una solución de mutuo acuerdo, las Partes podrán recurrir para arreglar sus diferencias bien a un mediador, bien a un panel arbitral. Estos últimos procedimientos no son, en absoluto excluyentes, ya que los Protocolos estipulan que, si las Partes están de acuerdo en ello, los procedimientos de mediación podrán continuar durante el procedimiento arbitral. Con todo, los Protocolos ponen el acento, e incluso promueven, la búsqueda de una solución mutuamente convenida, de ahí que se diga expresamente que en cualquier momento se podrá llegar a una solución de mutuo acuerdo, solución que las Partes trasladarían al Comité de Industria, Comercio y Servicios[88].

Aunque, con carácter general, los Protocolos contienen reglas y procedimientos para la solución de controversias comerciales entre las Partes contra-

[86] Conviene aclarar que los acuerdos de asociación no ofrecen una definición autónoma de dumping sino que, con mucho acierto, se remiten al régimen comercial multilateral vigente, actualmente comprendido en el artículo VI del GATT de 1994, y en el nuevo y reforzado Código antidumping de 1994 representado por el Acuerdo sobre la Aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. En el marco de las relaciones comerciales bilaterales, la normativa OMC en materia de dumping y medidas antidumping constituye, pues, un parámetro de referencia inevitable tanto en el momento de determinar la existencia de dumping como a la hora de adoptar aquellas medidas destinadas a hacer frente a una práctica desleal originaria de dumping. Ahora bien, los acuerdos de asociación recogían un procedimiento especial de notificación y examen en orden a evitar una aplicación abusiva y contraria a las normas del libre comercio de este tipo de medidas de defensa comercial. Vid. DÍEZ PERALTA, E., *El régimen jurídico del comercio de productos agrícolas...*, *op.cit.*, pp. 402-408.

[87] El apartado 3 de esta disposición señala que se considerará que la diferencia se ha resuelto si el Consejo de asociación adopta una decisión, o si declara que ya no existe una diferencia.

[88] Art. 14 del Protocolo concluido con Túnez.

tantes, también han incorporado algunas pautas sobre la participación de personas físicas y jurídicas interesadas en la presentación de observaciones *amicus curiae* a los paneles arbitrales, en línea con las soluciones aportadas en su día en el acuerdo celebrado con Chile[89]. De la misma forma, estos Protocolos, si los comparamos con el sistema general de arreglo de controversias diseñado en los acuerdos de asociación, sí confieren claridad y certidumbre al arreglo arbitral, al incorporar en el Anexo I un elenco de normas que determinan con precisión el procedimiento de arbitraje. Al mismo tiempo, los Protocolos añaden un Anexo II donde se recoge el Código de Conducta de los miembros de los paneles arbitrales y de los mediadores.

Otra característica novedosa es que los nuevos Protocolos contemplan disposiciones en materia de elección del foro, con objeto de dar respuesta a aquellas situaciones en las que una controversia entre las partes pudiera estar cubierta tanto por estos Protocolos como por las reglas de la OMC. Así las cosas, las partes pueden elegir libremente si incoan un procedimiento de solución de diferencias conforme a los citados Protocolos o al Acuerdo OMC, pero una vez seleccionado el foro —constitución de un panel arbitral con arreglo a los Protocolos o constitución de un panel en el marco de la OMC— este será excluyente hasta que haya concluido[90].

Resuelta la controversia por laudo arbitral, los problemas pueden aparecer en la fase de ejecución, es decir, a la hora de cumplir estas decisiones[91]. Los nuevos Protocolos contienen mejoras en esta materia, al haber incorporado una serie de reglas para asegurar que la Parte vencida cumpla las recomendaciones aprobadas en las decisiones que ponen fin a la disputa comercial. Ciertamente, tras señalar el carácter vinculante de tales decisiones, así como la consiguiente obligación de las Partes contratantes de adoptar todas las medidas pertinentes para aplicarlas, si la Parte demandada no notifica las medidas adoptadas para cumplir el laudo arbitral, o las medidas decididas no son compatibles con las obligaciones, la Parte demandada tendrá que presentar una oferta de compensación temporal; de no alcanzarse un acuerdo de compensación, se ha previsto la suspensión, revisable, de las obligaciones de

[89] Por ejemplo, el Art. 16 del Protocolo celebrado con Túnez que aclara, asimismo, que dichas observaciones se limitarán a los elementos factuales de la diferencia y o abordará las cuestiones de Derecho.

[90] Sirva de ejemplo el Art. 20 del Protocolo concluido con Túnez.

[91] Como suele ser habitual, el dictamen de un mediador podrá incluir una recomendación sobre cómo resolver la diferencia, pero no será vinculante (Art. 4.3 del Protocolo con Túnez).

carácter temporal a un nivel equivalente a la anulación o al menoscabo causado por la infracción[92].

Como puede apreciarse, estos Protocolos dan a conocer los criterios y procedimientos a los que eventualmente se podrán sujetar las Partes a la hora de resolver una controversia de carácter comercial, y, evidentemente, incorporan algunas mejoras y aclaraciones en comparación con el procedimiento general de solución de controversias previsto en cada uno de los acuerdos de asociación vigentes. Pero su existencia no garantiza per se que, en la praxis, la UE y sus socios vayan a encauzar todas las disputas comerciales que se susciten mediante los mecanismos que aquellos regulan.

V. LA DIMENSIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y SOCIAL EN LAS RELACIONES COMERCIALES EUROMEDITERRÁNEAS

Desde hace varias décadas se viene prestando una atención particular a la vinculación que debe existir entre el comercio internacional y las nuevas exigencias de carácter social y medioambiental[93]. De manera particular, la UE ha establecido una extensa red de acuerdos internacionales que garantizan una

[92] Así, el art. 12 del Protocolo concluido con Túnez titulado «soluciones temporales en caso de incumplimiento», y el 13 sobre «revisión de las medidas de cumplimiento tomadas tras la suspensión de las obligaciones».

[93] Las discusiones han girado, principalmente, en torno a la idea de introducir la condicionalidad social y medioambiental en el sistema multilateral del comercio, con resultados desiguales en uno y otro caso. Justamente, en la Ronda Doha, la interacción entre comercio y medio ambiente constituye una materia en la que los países miembros de la OMC están debatiendo fórmulas para reconciliar los objetivos de liberalización comercial con la protección y la promoción del desarrollo sostenible. Así, los proyectos de Decisión Ministerial, sobre los que se está trabajando, comunicados por el Presidente del Comité de Comercio y Medio Ambiente al Comité de Negociaciones Comerciales están recogidos en el Documento TN/TE/20, de 21 de abril de 2011. Empero, la relación entre el comercio y los derechos sociales se eliminó de la agenda de trabajo de la OMC en la IV Conferencia Ministerial celebrada en Doha, donde solamente se renovó el compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas, -acuerdo que ya se había alcanzado en la Conferencia Ministerial de Singapur de 1996-, y se consideró a la Organización Internacional del Trabajo como el único organismo internacional competente para establecer y ocuparse de tales normas (véase el punto 8 de la Declaración Ministerial de Doha). En la doctrina, puede verse HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M., FAJARDO DEL CASTILLO, T., «Los nuevos problemas del comercio internacional y la Ronda Doha», en HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M., ROLDÁN BARBERO, J. (Coords.), *Derecho Internacional Económico*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 209-228.

mayor apertura del mercado europeo a los productos originarios de terceros países —por lo general países en vías de desarrollo—, a los que, a menudo, se les acusa de practicar una suerte de *dumping* social y medioambiental. Por lo que hace a los acuerdos euromediterráneos de asociación, especialmente al concluido con Marruecos, el *dumping* social suele ser invocado por los sindicatos agrarios y otros grupos de presión como un nuevo argumento para entorpecer un proceso irreversible de liberalización de los mercados agrarios. Estas críticas arreciaron, fundamentalmente, con la implantación definitiva a partir de 2005 de la tercera reforma de la PAC, que ha situado a los agricultores europeos en una clara situación de desventaja en relación con las mercancías procedentes de terceros Estados, puesto que aquellos se han visto obligados a soportar los elevados costes que comportan las exigencias de normas más estrictas en el terreno medioambiental, de calidad y salubridad de los alimentos y bienestar animal, así como en el ámbito social[94].

Por esta y otras razones, la Comisión propuso, en 2002, la incorporación de la dimensión del desarrollo sostenible y del desarrollo social en la política exterior europea de naturaleza convencional, en aras de la coherencia que debe presidir la actividad interna y exterior de la Unión. Un compromiso, por lo demás, que procura revalidar puntualmente[95]. La cuestión fundamental es la de saber cuál es el mejor modo de articular las relaciones entre la liberalización de los mercados y las garantías de cumplimiento de unos mínimos estándares laborales y medioambientales que pueden ofrecer los países con más bajo nivel de desarrollo. Sea cual sea la técnica seguida, no puede haber cabida para la adopción de medidas que amparen nuevas formas de proteccionismo comercial o que conlleven restricciones encubiertas a la libertad de comercio, hoy difícilmente toleradas; como tampoco es admisible cuestionar las ventajas comparativas de los países en desarrollo con bajo nivel salarial. De momento, las soluciones aportadas por la UE en el marco de su política de cooperación para el desarrollo no son uniformes[96], y en el caso de la política hacia el Mediterráneo resultan del todo insuficientes.

---

[94] Para más detalle sobre el nuevo modelo de agricultura sostenible véase DÍEZ PERALTA, E., «La política agrícola común a la luz de su reforma», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 11, 2006, especialmente pp. 20 a 24.

[95] Pueden consultarse las más recientes comunicaciones de la Comisión tituladas *Incremento del Impacto de la política de desarrollo de la Unión Europea: Programa para el Cambio,* COM (2011) 637 de 13.10.2011, y *Social Protection in European Union Development Cooperation*, COM (2012) 446 final, de 20.08.2012.

[96] Así, el Sistema de Preferencias Generalizadas constituye el instrumento más innovador, y al parecer eficaz, de la política comercial europea en beneficio del desarrollo

Así las cosas, es ampliamente aceptado que la asociación euromediterránea presenta graves carencias en el aspecto social. En la política convencional euromediterránea se echa en falta una disposición específica que recoja de manera particular el firme compromiso de las Partes contratantes respecto de la observancia de las normas fundamentales del trabajo; como sí propugna, en cambio, el acuerdo de Cotonú[97]. La ausencia de una disposición de esa naturaleza, sin embargo, no impide probar la voluntad de la UE de prestar a los países vecinos un apoyo constante en sus esfuerzos de desarrollo social.

---

sostenible y de la gobernanza. Actualmente, dieciséis países que han asumido la responsabilidad de ratificar y aplicar ciertos convenios internacionales en materia de derechos humanos, derechos laborales, protección medio ambiental y buena gobernanza se han visto favorecidos por el régimen comercial especial de estímulo. Se trata de Armenia, Azerbaiyán, Bolivia, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Georgia, Guatemala, Honduras, Mongolia, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú. Información recabada de la Comunicación de la Comisión *«Comercio, crecimiento y desarrollo. Una política de comercio e inversión a medida para los países más necesitados»* COM (2012) 22 final, de 27.01.2012, p. 7. El SPG ha sido modificado por el Reglamento (UE) nº 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 (*DO* nº L 303 de 31.10.2012, p.1. El sistema incorpora, además, la condicionalidad negativa al prever la posibilidad de que el régimen de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza del que se benefician los países en vías de desarrollo sea retirado temporalmente cuando se vulneran ciertos estándares. Así ha ocurrido, recientemente, con Sri Lanka al comprobarse que la legislación nacional de este país que incorpora tres convenios en materia de derechos humanos no se aplica de manera efectiva *(DO* nº L 45 de 20.02.2010, p.1). Actualmente, la Comisión ha iniciado una investigación sobre la aplicación efectiva de la Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes en Bolivia, que puede tener como consecuencia, en un futuro próximo, la eventual suspensión temporal del régimen especial de estímulo del que viene disfrutando dicho país (Vid. *DO* nº L 80 de 20.03.2012, p. 30.). En la doctrina, véanse las acertadas reflexiones de LÓPEZ-JURADO, C. «La oferta comercial preferencial de la Unión Europea a los países en vías de desarrollo: modalidades e interacciones», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 39, 2011, pp. 443-483.

[97] Así, el artículo 50 de este acuerdo, titulado «comercio y normas del trabajo», refleja el compromiso de ambas Partes contratantes en orden al cumplimiento de las mencionadas normas, tal como han sido definidas en los Convenios de la OIT: en particular, sobre libertad sindical y derecho de negociación colectiva, abolición del trabajo forzado, eliminación del trabajo infantil y no discriminación en cuanto al empleo. En esta misma disposición, las Partes sientan el principio general de que las normas del trabajo no podrán ser utilizadas en ningún caso con fines de proteccionismo comercial. El acuerdo de Cotonú celebrado entre la UE y el grupo de países África, Caribe y Pacífico, firmado el 23 de junio de 2000 y publicado en el *DO* nº L 317 de 15.12.2000, p. 3, cuya última modificación data de 19 de marzo de 2010 y se ha publicado en el *DO* nº L 287 de 04.11.2010.

Un testimonio de ello lo encontramos en el preámbulo de los acuerdos de asociación, así como en el Título relativo a la cooperación social donde se han previsto determinados instrumentos para avanzar en este terreno. En particular, la cooperación en el ámbito social se ha reducido a la inclusión en los acuerdos (pero solo en los celebrados con los países del Magreb) de un repertorio de cláusulas relativas a la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad en lo tocante a las condiciones de trabajo, remuneración, despido y prestaciones derivadas de la Seguridad Social, a los trabajadores de la nacionalidad de esos países o de nacionalidad de uno de los Estados miembros empleados legalmente en el territorio de cada una de las Partes contratantes. Por otro lado, todos los acuerdos incorporan el Diálogo regular en el ámbito social, así como la posibilidad de adoptar acciones específicas de cooperación, como por ejemplo la reducción de la presión migratoria. Lo cierto es que la debilidad principal del sistema articulado por lo acuerdos euromediterráneos en el terreno social radica en el carácter programático y orientativo con que se enuncian muchas de estas normas. En el marco de la Unión por el Mediterráneo, hasta ahora se ha celebrado solo una Conferencia Euromediterránea de Ministros de Empleo y de Trabajo, en noviembre de 2008, en la que se recoge una declaración muy modesta sobre el compromiso adquirido por la comunidad internacional de promover el trabajo decente[98]. Por su parte, todos los Planes de Acción convenidos con los socios mediterráneos recogen una referencia genérica a la promoción de los derechos sociales y a las normas fundamentales del trabajo, siendo mucho más precisos en lo tocante a las actuaciones conjuntas que se llevarán a cabo para aproximar la legislación de estos países a las normas y prácticas de la UE en el terreno social y en el del empleo[99].

De otro lado, la dimensión medioambiental de la asociación euromediterránea resulta todavía limitada, aunque se están dando pasos importantes en este terreno. La propia Declaración de Barcelona de 1995 contenía una escueta referencia al objetivo de lograr un desarrollo socioeconómico sostenible. En el marco de los acuerdos de asociación, la invocación de la protección de intereses medioambientales cabría hacerla únicamente por la vía de la excepción de orden público, recogida en el capítulo comercial de los acuerdos, que admite ciertas excepciones a la libre circulación de mercancías. No obstante, la preservación del medio ambiente sí es mencionada como propósito esen-

[98] En el párr. 7, cfr. http://eeas.europa.eu.

[99] Véanse en http://ec.europa.eu.

cial de la cooperación económica[100], y se llegan a especificar los ámbitos concretos de actuación en esta materia, que varían en función del país[101]. En el contexto de la Unión por el Mediterráneo, la UE y sus socios se han comprometido a incrementar la cooperación en el terreno medio ambiental, precisando como objetivos emblemáticos, en este punto, la descontaminación del mar Mediterráneo (Iniciativa Horizonte 2020), el uso sostenible y eficiente de los recursos hídricos, los efectos del cambio climático o el desarrollo de energías alternativas. También los renovados Planes de Acción, en el marco de la PEV, apuestan por una mayor gobernanza medioambiental, lo que exigirá la intensificación de la cooperación regional e internacional[102].

Con vistas a los nuevos desarrollos de la Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida, los principios de progreso económico y social de nuestros vecinos del Mediterráneo Sur y Oriental deben ir sólidamente unidos a la consideración de un desarrollo sostenible. Esto motivará la incorporación de un capítulo detallado en materia de medio ambiente y derechos sociales en los acuerdos exhaustivos de libre comercio ya proyectados; en esta misma dirección caminan los llamados acuerdos de asociación económica que se están celebrando con el grupo de países ACP[103] y otros ambiciosos acuerdos, como el recientemente celebrado entre la UE y la República de Korea[104].

---

[100] A título comparativo, el Acuerdo de Cotonú, reconoce el carácter horizontal de la política medioambiental que deberá integrarse, pues, en todas las actuaciones de cooperación expresamente previstas en dicho instrumento convencional.

[101] Así, por citar un ejemplo, el art. 48 del acuerdo de asociación concluido con Marruecos habla de la calidad de los suelos y de las aguas, las consecuencias del desarrollo fundamentalmente industrial (seguridad de las instalaciones y, en particular, de los residuos), el control y la prevención de la contaminación marina. Por su parte, el art. 52 del acuerdo concluido con Argelia añade a los anteriores, la desertización, la salinización, la preservación de la biodiversidad biológica, la contaminación urbana e industrial o la gestión integrada de zonas sensibles. De hecho conviene destacar algunos proyectos relevantes financiados con cargo al instrumento financiero MEDA y ahora IEVA, a saber: MEDA Water (gestión de recursos hídricos), SEMIDE (mecanismo de información de aguas), SMAP III (desarrollo sostenible de las zonas costeras), etc. (http://ec.europa.eu).

[102] COSTA, O., «Convergence of the fringe: The Enviromental Dimension of Euromediterranean Cooperation», *Mediterranean Politics*, vol. 15, nº 2, 2010, pp. 149-168.

[103] Sirva como ejemplo, el primer acuerdo de partenariado económico celebrado entre la UE y los Estados del Cariforum. Publicado en el *DO* nº 289 de 30.10.2008, p. 3.

[104] Este acuerdo está siendo objeto de una aplicación provisional, *DO* nº L 127 de 14.05.2011, p. 1.Un análisis de este acuerdo puede verse en BROWN, C. M., «The European Union and Regional Trade Agreements: A case study of the EU-Korea FTA», *European Yearbook of International Economic Law*, nº 2, 2011, pp. 297-308.

Con todo, como se ha hecho en relación con otras áreas geográficas, el área de libre comercio euromediterránea se ha sometido a una Evaluación de Impacto sobre la Sostenibilidad (EIS). Esta evaluación, realizada por expertos independientes, ha abarcado los tres pilares del desarrollo: el económico, social y medioambiental[105]. Como era de esperar, los resultados que arroja este informe son muy limitados, por lo que se recomienda redoblar los esfuerzos y adoptar medidas eficaces en más de una veintena de áreas[106].

VI. CONCLUSIONES

El lanzamiento de la nueva estrategia de la UE hacia los países del Mediterráneo Meridional, conocida como Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida, obedece principalmente a razones coyunturales de interés político: brindar apoyo a la consolidación de los procesos de transición democrática emprendidos, con cautelas, en la región, tras las oleadas de revueltas que vivió el mundo árabe en 2011. Con este fin, los esfuerzos se concentran en tres ámbitos de actuación: el financiero, la movilidad y los mercados, y se sigue un enfoque diferenciado basado en los resultados, aunque se desconocen exactamente los criterios que permitirán evaluar la trayectoria democrática y la defensa de los derechos humanos en cada uno de estos países[107]. Hoy se sabe que Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez ocupan los primeros puestos de salida.

---

[105] *Sustainability Impact Assessment of the Euro-Mediterranean Free Trade Area*, Final Report of the SIA-EMFTA Project, University of Manchester, Revised November 2007. Con respecto a Libia, *Trade Sustainability Impact Assessment of the EU-Libya Free Trade Agreement*, Final Report, October 2009.

[106] Concretamente, desde el punto de vista ambiental, se identifican como impactos adversos a corto plazo en los recursos hídricos, la fertilidad del suelo y la biodiversidad de algunas zonas; un mayor estrés ambiental como consecuencia de la disminución de empleo rural y la migración rural-urbana. Desde el punto de vista social, la liberalización de la agricultura tendrá un impacto negativo a corto plazo sobre el empleo y la producción, si bien se producirá una caída de los precios al consumidor. Conviene recordar, con vistas al futuro, asimismo, que la UE se ha comprometido a mejorar la evaluación de las iniciativas comerciales; una evaluación que deberá realizarse durante el desarrollo de una política (evaluaciones de impacto), durante la negociación de un acuerdo (evaluaciones de impacto de sostenibilidad) o en el transcurso de su implementación (análisis ex post) y abordará, aparte de las cuestiones anteriormente apuntadas, el desarrollo y la evaluación de los derechos humanos. Vid. *Comercio, crecimiento y desarrollo*, cit. p. 15.

[107] En ello viene insistiendo el Parlamento Europeo. Véase la Resolución sobre «Comercio para el cambio: la estrategia comercial y de inversión de la UE para el Mediterráneo Meridional como consecuencia de la primavera árabe», P7_TA (2012) 0201, de 10.05.2012.

Ha sido un lugar común denunciar las luces y sombras que han acompañado a las relaciones euromediterráneas. Ni siquiera se han cumplido las expectativas en el terreno de la cooperación comercial, una de las señas de identidad del Proceso abierto en la Conferencia de Barcelona de 1995. Ciertamente, el espacio económico euromediterráneo, tan propagado, queda algo lejos de completarse. No se puede olvidar que el proceso de conclusión de los acuerdos euromediterráneos de asociación, iniciado en la década de los noventa del pasado siglo XX, está todavía pendiente de la celebración (hoy muy poco probable) de los acuerdos con Libia y Siria. Por otra parte, la demora en la entrada en vigor de los acuerdos ya concluidos ha impedido alcanzar en 2010, salvo en el caso de Túnez, las zonas de libre comercio verticales entre la UE y cada uno de sus socios. Unas zonas de libre cambio que, por lo demás, no comprenden los productos agrícolas, principales fuentes de exportación de dichos países: de momento solo han sido objeto de algunos compromisos de liberalización escalonados y poco o nada satisfactorios. Por último, hay que señalar que la limitada integración comercial entre los propios países de la región continúa siendo el gran freno en la consecución de este espacio, y, en líneas generales, ha tenido un desarrollo desigual en razón de las tensiones políticas existentes. Si reparamos en el Acuerdo de Agadir de 2004, el referente más prometedor y beneficioso para el comercio Sur-Sur, que ha contado además con el patrocinio de la UE, solo ha concitado el apoyo de Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez, cuatro países árabes que, por otra parte, no comparten frontera. Otro aspecto importante y más actual de la integración comercial regional que se está poniendo en marcha en el área mediterránea viene dado por la proliferación de acuerdos de libre cambio, de ámbito geográfico y alcance material heterogéneos, que imprimen poca racionalidad a este proyecto.

Aún así, el factor comercial vuelve a cobrar una dimensión relevante en el nuevo programa de cooperación económica en el Mediterráneo, si bien los proyectos todavía se encuentran en una fase incipiente. La UE ofrece ahora un acuerdo de libre comercio profundo y exhaustivo que traerá consigo una mayor integración en el mercado interior europeo. Sin embargo, estos países, sacudidos por problemas sociales internos de mucho mayor calado, parecen manifestar más interés por las asignaciones financieras suplementarias y por la construcción de canales de migración legal o, en otras palabras, por una gestión ordenada de la circulación de las personas por las fronteras. Además, solo una liberalización significativa de sus exportaciones agrícolas podría presuponer un cambio paradigmático en el modelo de relaciones establecidas

en la región, al tiempo que se debe apoyar en estos Estados la modernización de una producción agrícola ajustada a las normas de calidad y seguridad alimentaria de la UE. De otra parte, los vínculos con la UE han de preparar el camino para la inserción de estos países en la dinámica de los mercados mundiales, para asumir los retos de la globalización económica en curso. De ahí que la mayoría de los socios mediterráneos hayan adquirido la condición de miembros de la OMC, y los que aún no lo son están inmersos, bajo la atenta supervisión de la UE, en un proceso de adhesión que, como en el caso de Argelia y Líbano, se puede prolongar durante décadas. De cualquier manera, las iniciativas de integración regional en el Mediterráneo deben representar un complemento, y no una alternativa, del sistema multilateral del comercio. De ahí también el objetivo de concertar con nuestros vecinos del Mediterráneo una nueva generación de acuerdos que sean, de conformidad con los acuerdos de la OMC, globales en su alcance y profundos por la envergadura de sus compromisos.

Una mención aparte merecen los casos resonantes y prolongados de incumplimiento de los acuerdos euromediterráneos de asociación en vigor, como son los protagonizados por Israel y, en menor medida, por Marruecos. En estos casos, la inoperancia del marco institucional previsto en cada uno de estos acuerdos, y en particular de sus mecanismos de solución de controversias, como el escenario natural para solventar los conflictos entre las Partes contratantes, ha acentuado la tibieza del control que la UE ejerce, en términos generales, sobre el cumplimiento de los acuerdos internacionales que celebra con terceros Estados y, más concretamente, el desinterés por hacer frente al fraude de naturaleza comercial. Recientemente, sin embargo, la Unión Europea ha promovido la celebración de Protocolos que regulan mecanismos especiales para la solución de diferencias de naturaleza comercial, como los ya concluidos con Túnez, Libia, Marruecos, Egipto y Jordania. A pesar de que las propuestas teóricas que contemplan estos instrumentos internacionales son interesantes, con el propósito de mejorar y aclarar los criterios y procedimientos aplicables en la resolución de este tipo de conflictos, no cabe duda que en el terreno práctico, si tenemos en cuenta los antecedentes y la sutileza de las relaciones con nuestros vecinos mediterráneos, estos Protocolos ofrecen pocas garantías de efectividad.

Por otra parte, con vistas a los nuevos desarrollos de la Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida, los principios de progreso económico y social de nuestros vecinos del Mediterráneo Sur y Oriental deben ir sólidamente unidos a la consideración de un desarrollo sostenible. De esta

forma, los acuerdos que se están negociando habrán de incorporar nuevos criterios ambientales y laborales. Pero si admitimos que el Mediterráneo constituye un espacio social, económico y cultural muy diferente al europeo, la conciliación de los imperativos comerciales con las nuevas exigencias de carácter social y medioambiental debe pasar por la adopción de fórmulas que combinen una política de mayores incentivos comerciales y el incremento paralelo de la cooperación financiera y técnica en los campos del desarrollo social y ambiental.

Evidentemente se abre, en esta segunda década del siglo XXI, un escenario repleto de oportunidades pero también de desafíos en el Mediterráneo, que exigen una respuesta adecuada y suficiente por parte de la Unión Europea. Como es natural, el éxito de la nueva agenda comercial estará condicionado al incremento de una cooperación económica, financiera y técnica que asegure las posibilidades de convergencia normativa entre dos polos económicamente muy desiguales aún, una mayor diversificación de los mercados y un apoyo firme a los esfuerzos de integración subregional entre los propios países del área mediterránea. Por su parte, nuestros socios y vecinos deben garantizar un mayor nivel de fiabilidad administrativa y jurídica, y conceder más prioridad política a la integración de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo.

Desde el prisma político, en una situación cada vez más complicada y llena de incertidumbres, es asimismo incontestable que el Mediterráneo debe constituir un espacio estratégico de primer orden para la diplomacia europea. Siendo esto así, parece claro que se impone una transformación del modelo de relaciones euromediterráneas, que debe estar precedido por el análisis y la reflexión sobre el papel activo que la UE debe jugar en la región. Si no se consigue ahora, se estará optando por una política meramente reactiva. Es, de todo punto, necesario romper esta inercia de años de indolencia.

NUEVOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL MEDITERRÁNEO

RESUMEN: Tras la oleada de protestas que tuvieron lugar en el mundo árabe en 2011, la UE ha puesto en marcha un nuevo programa para revitalizar su política en el Mediterráneo y, de este modo, apoyar la consolidación de los procesos de transición democrática emprendidos en la región. La nueva Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida perfila el marco de la cooperación política, económica y social con los países del Mediterráneo Sur y Oriental. Este trabajo examina las principales innova-

ciones que se van a introducir en el terreno económico y comercial. Particularmente, en estas líneas se hace hincapié en el valor añadido que aportarán las proyectadas zonas exhaustivas de libre comercio, no sin antes preguntarse si se ha cumplido el objetivo de establecer una «simple» zona euromediterránea de libre comercio, tal como contempló la célebre Declaración de Barcelona hace ya más de tres lustros. Se analiza, también, el nuevo impulso al comercio Sur-Sur, la complementariedad de estas zonas de libre comercio con las disciplinas OMC, y, por último, se examinan las características principales del nuevo mecanismo de solución de diferencias comerciales pactado con determinados países árabes. El trabajo concluye con un epígrafe dedicado a la conciliación de los imperativos comerciales con el desarrollo sostenible y el desarrollo social del Mediterráneo.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea; política mediterránea; zonas exhaustivas de libre comercio; comercio Sur-Sur; OMC; solución de controversias comerciales; reglas de origen; desarrollo económico sostenible.

NEW CHALLENGES OF THE EUROPEAN UNION TRADE POLICY IN THE MEDITERRANEAN

ABSTRACT: After the wave of protets that took place in the Arab world in 2011, the EU has launched a new program to revitalize its policy in the Mediterranean and, in this way, support the consolidation of democratic transition processes undertaken in the region. So, the new Partnership for Democracy and Shared Prosperity outlines the framework of political, economic and social cooperation with the southern and eastern Mediterranean countries. This paper examines the main innovations will be introduced in the economic and trade field. Particularly, it will focus on the added value that will provide the projected the deep and comprehensive free trade areas, but first ask whether it has achieved the goal of establishing a «simple» Euro-Mediterranean free trade area, as provided in the famous Barcelona Declaration more than fifteen years ago. It will analyze also the new impetus to South-South trade, the complementarity of these FTAs with the WTO system, and, finally, discusses the main features of the new mechanism for settling trade disputes agreed with certain Arab countries. The paper concludes with a section dedicated to the reconciliation of the commercial imperatives with sustainable development and social development of the Mediterranean.

KEY WORDS: European Union; mediterranean policy; deep and comprehensive free trade area; south-south trade; WTO; rules of origin; settling trade disputes; sustainable economic development.

LES NOUVEAUX DÉFIS DE LA POLITIQUE COMMERCIALE DE L'UNION EUROPÉENNE EN MÉDITERRANÉE

RÉSUMÉ: Après le vague de protestations qui ont eu lieu dans le monde arabe en 2011, l'UE a lancé un nouveau programme visant à revitaliser sa politique dans la ré-

gion méditerranéenne et, ainsi, soutenir la consolidation des processus de transition démocratique entrepris dans la région. Le nouveau Partenariat pour la Démocratie et la Prospérité Partagée présente le cadre de la coopération politique, économique et sociale avec les pays de la Méditerranée méridionale et orientale. Ce travail examine les principales innovations vont introduire sur le terrain économique et commerciale. Particulièrement, on met l'accent sur la valeur ajoutée que fourniront les zones de libre-échange approfondi et complet, mais tout d'abord se demander si on a atteint l'objectif de l'établissement d'une «simple» zone euro-méditerranéenne de libre-échange, tel qui´il envisagé la célèbre Déclaration de Barcelone il ya plus de quinze ans. On analysera, également, le nouvel élan au commerce Sud-Sud, la complémentarité de ces zones de libre-échange avec les disciplines de l´OMC, et, enfin, on examine les principales caractéristiques du nouveau mécanisme de règlement des différends commerciaux convenu avec certains pays arabes. Le travail conclut avec une section consacrée à la conciliation des impératifs commerciaux avec le développement durable et le développement social de la Méditerranée.

MOTS CLÉS: Union Européenne; politique méditerranéenne; zones exhaustives de libre-échange; commerce Sud-Sud; OMC; règlement des différends commerciaux; règles d'origine; développement économique durable.