

EL STABEX Y EL SYSMIN EN EL CONVENIO DE LOMÉ II. PERSPECTIVAS PARA LOMÉ III

por Javier DIEZ-HOCHLEITNER (*)

SUMARIO

I. INTRODUCCION.—II. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA STABEX.—
III. LA CRISIS DEL STABEX.—IV. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA
SYSMIN.—V. DIFICULTADES SURGIDAS EN LA APLICACION
DEL SYSMIN.—VI. CONCLUSION.

I. INTRODUCCION

El Convenio de Lomé II entre la Comunidad Económica Europea y sus Estados miembros y los Estados ACP aporta dos mecanismos protectores del desarrollo económico de estos últimos que resultan de gran interés: el STABEX y el SYSMIN. El primero de ellos consiste en un sistema de estabilización de los ingresos procedentes de la exportación de productos de base no minerales. El segundo es un sistema de protección de la producción mineral de los Estados ACP.

En el presente trabajo queremos ofrecer una breve descripción de ambos sistemas (1), para luego profundizar en sus limitaciones, inconvenientes y en los problemas que se plantean en su aplicación práctica. Queremos con ello contribuir a realizar una crítica constructiva de estos mecanismos de cara a las próximas negociaciones ACP-CEE para la renovación del actual Convenio de Lomé (2), cuya vigencia se extiende hasta el 28 de febrero de 1985.

(*) Profesor Ayudante de Derecho Internacional Público, Universidad Complutense.

(1) Realicé un estudio en mayor profundidad sobre el funcionamiento del STABEX y el SYSMIN en mi Tesina de Licenciatura (*El Convenio de Lomé II*, Universidad Autónoma de Madrid, 1982).

(2) La apertura oficial de las negociaciones tendrá lugar en Luxemburgo, los días 6 y 7 de octubre del presente año. *Note d'Information de la Commission des Communautés Européennes*, P. 84, septiembre de 1983.

II. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA STABEX

El STABEX se presenta en los Convenios de Lomé como un sistema dirigido a «poner remedio a los efectos nefastos de la inestabilidad de los ingresos en concepto de exportación —de ciertos productos de base— y para ayudar a los Estados ACP a superar uno de los principales obstáculos a la estabilidad, rentabilidad y al crecimiento continuo de sus economías...» (art. 23.1 del Convenio de Lomé II).

El STABEX funciona como una «caja de seguros» que garantiza a los Estados ACP un «mercado remunerador» (3), al prever unas transferencias de dinero a estos Estados para el caso de que los recursos previstos por la exportación de un producto de base determinado hacia la CEE baje un año por debajo de los niveles de referencia establecidos. Así, pues, «cuando a lo largo de un año los ingresos procedentes de la exportación de un producto determinado son inferiores a los ingresos de referencia, la diferencia la abona la CEE como préstamo sin interés o como subvención» (4).

Para que la referida transferencia tenga lugar se exige, conforme a lo dispuesto en el Convenio de Lomé II (5), que se cumplan una serie de requisitos que resumimos en cinco apartados:

1. Debe tratarse de un **producto de base** del Estado ACP que esté comprendido en la lista del artículo 25.1 de Lomé II (6).

2. El **umbral de dependencia** del Estado ACP considerado respecto del producto en cuestión debe alcanzar el 6,5 % del total de sus ingresos por exportaciones. Para el sisal el porcentaje exigido es del 5 %, y para los Estados ACP menos desarrollados, enclavados e insulares del artículo 155.3, se sitúa en el 2 %.

3. El **umbral de fluctuación** o de activación del sistema debe ser, en el año considerado, al menos de un 6,5 %. Por umbral de fluctuación se entiende el descenso en los ingresos de un Estado ACP por la exportación de un producto a la CEE, comparado con el valor medio, para ese producto, de los años de referencia precedentes. Este porcentaje se reduce al 2 % para los Estados ACP menos desarrollados, enclavados e insulares, antes mencionados.

4. El **nivel de referencia** al que nos hemos venido refiriendo corresponde a la media de los ingresos por exportación de cada producto en cada Estado ACP

(3) YAKEMTCHOUK, R: *La Convention de Lomé*, Bruselas, 1977, p. 104.

(4) KROHN, H.-B.: «Les relations commerciales entre la Communauté Européenne et les pays en développement», R.M.C., núm. 222 (1978), 550-560, p. 557.

(5) Artículos 27 a 47.

(6) Estos productos son: cacahuete (con cáscara o pelado y aceite), cacao (en grano, pasta y manteca), café (verde o torrefacto, extractos, esencias y concentrados), algodón (sin cardar ni pelar y fibras), coco, copra, aceites de coco, palma y palmito, nuez y almendras de palmito, pieles (sin curtir, de bovinos, de ovinos y de caprinos), madera (en bruto, simplemente escuadrada y simplemente aserrada longitudinalmente), plátanos frescos, té, sisal en bruto, vainilla, clavos de especia, tanas en bruto, pelos finos de mohair, goma arábiga, pelitre y jugos y extractos de pelitre, aceites de anacardo, pimienta, langostinos, gambas y quisquillas, calamares, semillas de algodón, tortas de oleaginosas, caucho, guisantes, alubias, lentejas y minerales de hierro (minerales, concentrados y pirritas tostadas).

a lo largo de los cuatro años anteriores al año de aplicación considerado. Dicho nivel se reduce a los tres años anteriores en el caso de que un Estado ACP se proponga transformar un producto tradicionalmente exportado en bruto o exportar un producto que tradicionalmente no producía, con el fin de incentivar la diversificación o la ampliación de la gama de productos exportados por aquellos Estados hacia la CEE.

5. Los ingresos a los que se aplica el sistema son los que proceden de las exportaciones de los referidos productos de base de los Estados ACP **con destino a la Comunidad**. Excepcionalmente, el Consejo de Ministros ACP-CEE puede decidir, previo informe de la Comisión de las Comunidades y a petición del Estado interesado, la aplicación del STABEX a las exportaciones de estos productos con destino a otros Estados ACP. Igualmente puede decidir su extensión a las exportaciones de ciertos Estados ACP (cuyas exportaciones se destinan en su mayor parte fuera de la CEE), sea cual sea su destino.

Como hemos visto, el sistema de compensación se basa en la evolución de las exportaciones de cada producto tomado individualmente. Para algunos productos, sin embargo, cabe considerar su evolución por las «familias» o grupos de productos señalados en el artículo 25.3 b).

Por lo que se refiere a la financiación del STABEX, el Convenio de Lomé II prevé una dotación de 550 millones de UCE, que se divide en cinco partes iguales correspondientes al número de años de aplicación del Convenio. Las cantidades que queden sin utilizar al final de cada uno de los cuatro primeros años se trasladada al año siguiente. Por otra parte, en caso de insuficiencia de recursos para un año (salvo el último), la Comisión de la CEE puede autorizar la utilización de un máximo de 20 % de la parte correspondiente al año siguiente o/y reducir el importe de las transferencias a realizar. Así, cada año se dispone de: 1. La cuota anual.—2. Los créditos sobrantes del año anterior.—3. Los importes restituidos por los Estados ACP beneficiarios.—4. En su caso, el anticipo de hasta un 20 % antes señalado. El remanente al término de los cinco años se destinará a los fines que acuerde el Consejo de Ministros ACP-CEE.

La gestión de los fondos corresponde a la Comisión de la CEE ante la cual debe plantearse toda solicitud de transferencia. La Comisión examina la petición junto con el Estado ACP solicitante. Recibida la transferencia, el Estado beneficiario decide sobre la utilización de los recursos, pero teniendo en cuenta los objetivos que persigue el sistema y que se señalan en el artículo 23.2.

Normalmente las transferencias toman la forma de préstamos sin interés, a devolver en un plazo mínimo de siete años, y en unas condiciones especiales (por su complejidad no podemos describirlas aquí) que pueden dar lugar a reducciones en las cantidades debidas o incluso a la condonación de la deuda (7). Por lo que se refiere a los Estados menos desarrollados del artículo 155, 3 a), las transferencias constituyen para ellos subvenciones a fondo perdido.

(7) Vid. artículos 43 y 44 del Convenio de Lomé II.

III. LA CRISIS DEL STABEX

El mantenimiento del STABEX difícilmente puede ser contestado en las próximas negociaciones ACP-CEE. Los Estados ACP encuentran en él un sistema adecuado para combatir, aunque sólo sea parcialmente, la incertidumbre que pesa sobre sus recursos disponibles, la cual impide toda programación del desarrollo (8). Por su parte, la CEE es consciente de que la disminución de los ingresos de los Estados ACP implica la reducción de su capacidad de importación de productos manufacturados de la Comunidad y, a largo plazo, la pérdida de mercados exteriores para sus bienes de equipo y de consumo. Además, le agrada la idea de un sistema de compensación financiera que no interfiere el funcionamiento de las fuerzas de mercado y que no se presta a políticas de precios alcistas, a diferencia de lo que puede ocurrir con los arreglos sobre regulación de precios de productos de base (9).

Conviene, sin embargo, que nos detengamos a analizar el sistema en su aplicación práctica hasta la fecha para procurar mostrar sus insuficiencias y los esfuerzos que, en consonancia, deben realizarse, en el marco de la cooperación CEE-ACP, para superarlas.

La primera crítica que, a partir de 1980, puede hacerse al sistema es la insuficiencia de los recursos financieros de que dispone, pese al aumento de la dotación en el Convenio de Lomé II (10). Una aproximación superficial al problema podría conducirnos simplemente a afirmar la necesidad de aumentar dichos recursos. Consideramos, sin embargo, que conviene indagar las causas para preservar el buen funcionamiento del sistema.

Los culpables de esta crisis han sido buscados en las nuevas disposiciones de Lomé II (11), en relación con el Convenio anterior. Pero el impacto de las mis-

(8) Como señala CHAPAL, mientras que una caída en los ingresos conduce al abandono de un proyecto de inversión, una subida inesperada no permite siempre poner en marcha un nuevo programa y su beneficio pella ser absorbido por la importación de bienes de consumo. CHAPAL, Ph.: «Evolution de la politique des communautés en faveur des productions des pays en voie de développement», A.F.D.I., núm. XXI (1975), 949-963, p. 958.

(9) En este sentido, vid PERSAUD, B.: «Export earnings from commodities: export stabilization in the Lomé Convention», en ALTING v. GEUSAU (Ed.), *The Lomé Convention and the New International Economic Order*, Leyden, 1977, 81-90, p. 81.

(10) La dotación prevista en el Convenio de Lomé I ascendía a 382 millones de UCE y resultó ser suficiente. La cantidad prevista en el Convenio de Lomé II es, como ya hemos señalado, de 550 millones de UCE. Sin embargo, para el año de aplicación 1980 el total de las solicitudes de transferencias justificadas alcanzaba los 261,1 millones de ECU, siendo las disponibilidades financieras totales, en aplicación del artículo 33, de 138 millones de ECU (tasa de cobertura del 52 %). Para el año de aplicación 1981, las solicitudes de transferencia justificadas sumaban 453,1 millones de ECU, siendo las disponibilidades financieras totales de 112,1 millones de ECU (tasa de cobertura del 24,7 %, si bien pasó a ser del 42,8 %, gracias a los acuerdos del Consejo de Ministros ACP-CEE de Libreville). De este modo, el Consejo de Ministros ACP-CEE tuvo que acudir para estos años al mecanismo previsto en el artículo 34,2 del Convenio de Lomé II y reducir el importe de las solicitudes de transferencia. Por el contrario, se estima que para el año de aplicación 1982, el total de las transferencias se situará entre los 90 y 130 millones de ECU, ajustándose a las disponibilidades financieras para ese año. Fuentes: *Le Courrier ACP-CEE*, núm. 79 (mayo-junio 1983), pp. 68 y ss. y número 80 (julio-agosto 1983), pp. 3 y ss.

(11) Estas disposiciones son las siguientes: la extensión de la derogación «todos los destinos»

mas tan sólo ha supuesto un aumento en las solicitudes de transferencia de un 8 % para 1980 y de un 10,6 % para 1981 (12), siendo protagonista de estos incrementos la disposición del artículo 25.3 b), que globaliza por «familias» los productos cubiertos, a efectos de transferencia.

La caída de los precios de los productos cubiertos por el STABEX sí resulta, en cambio, un factor determinante, pues es responsable, en 1981, del 65 % de las solicitudes de transferencia, si bien tan sólo se debe al cacao y al café (en un 96 %) (13). Además, debemos señalar que estos productos constituyen cerca del 50 % de las importaciones por la CEE de productos de base cubiertos por el sistema (14).

Con anterioridad, y hasta 1979, los movimientos de precios no habían superado el 3 % del citado importe. En 1980 el porcentaje se situaba en el 23 %. La situación en 1982 mejora notablemente (15).

Ocupa también una parte muy importante en el aumento de las solicitudes de transferencia la recesión de las exportaciones ACP de «productos STABEX», alcanzando el 75 % del importe total de dichas solicitudes en 1980 y el 35 % en 1981. Las causas de esta recesión se deben fundamentalmente a la degradación de las condiciones de producción y exportación a nivel local y a las calamidades naturales. Por el contrario, la parte imputable a la recesión de la demanda en el mercado de la CEE en los años de referencia resulta casi insignificante (16).

El análisis anterior puede conducirnos a tres grandes conclusiones. En primer lugar, debemos afirmar la necesidad de aumentar la dotación financiera del STABEX. Esta medida podría llevarse a cabo, en parte, recurriendo a fuentes complementarias de financiación, tales como las utilizadas para el año de aplicación 1981: contribuciones de los Estados miembros de la CEE, sumas disponibles a título de reembolso de préstamos especiales, tesorería del FED, ... (17). Consideramos también conveniente flexibilizar los mecanismos del STABEX para hacer frente a los problemas de financiación. Así, por ejemplo, la Comisión ha propuesto que la utilización anticipada de los recursos financieros correspondientes al año siguiente, y que se fija en el artículo 34,1 del Convenio de Lomé II en un máximo de 20 %, pueda alcanzar un porcentaje más elevado, así como escalonar los recur-

a 11 Estados ACP (frente a 5 durante la vigencia del Convenio de Lomé I), la globalización de productos consentida por el artículo 25.3 b), la reducción de los umbrales de dependencia y de fluctuación (en ambos casos de 7,5 % a 6,5 %, y de 2,5 % a 2 % en el caso de los Estados ACP del artículo 155.3), la inclusión de los intercambios entre Estados ACP del artículo 27 y el aumento en 1 % del importe de la transferencia «por errores y omisiones estadísticas» previsto en el artículo 27.

(12) Según estudio publicado en *Le Courrier...*, núm. 79, cit., p. 69.

(13) *Ibid.*, pp. 69-70.

(14) La media de importaciones por la CEE de estos productos procedentes de Estados ACP para los años 1979-1981 alcanzó los 3.237 millones de dólares USA, sobre un total de importaciones de «productos STABEX» en la misma dirección de 6.565 millones de dólares USA. Fuente: **Données CTCI**, Rev. 1, Naciones Unidas, Ginebra, recogido por *Le Courrier...*, núm. 79, cit., p. 77, cuadro núm. 1.

(15) *Vid.* nota 10.

(16) 18,8 millones de ECU en 1980 y 7,6 millones de ECU en 1981. Fuente: *Le Courrier...*, número 79, cit., pp. 70-71.

(17) Comunicación de la Comisión al Consejo, «Le système de stabilisation des recettes d'exportation et les années d'application 1980 et 1981», **Com(82)150 final**, de 31 de marzo de 1982, p. 6.

sos correspondientes a cada año en orden decreciente (18). Igualmente se ha sugerido que, en caso de insuficiencia de recursos para un año de aplicación, los derechos de transferencia no satisfechos puedan convertirse en créditos de los Estados ACP concernidos (19).

La segunda conclusión es la afirmación de que el STABEX no puede, ni es su objetivo, resolver el problema de la inestabilidad de los precios de los productos que cubre (ni mucho menos el de su falta de equidad). Pero estas fluctuaciones de precios provocan disfunciones en el propio sistema (aumentos bruscos de solicitudes de transferencia tras la caída del precio de un producto). Es por ello que compartimos plenamente la recomendación del Comité Económico y Social de las Comunidades de que el STABEX se complemente con acuerdos internacionales sobre estabilización de los precios de los productos de base cubiertos (20).

Además el STABEX, y esta es la tercera conclusión, no resulta eficaz si no se acompaña de medidas de reestructuración de la producción afectada. El Convenio de Lomé II reconoce esta exigencia en su artículo 23.2, a cuyo tenor «...los recursos que se transfieran deberán destinarse al mantenimiento de las corrientes financieras en el sector de que se trate o, en un afán de diversificación, dirigirse a otros sectores apropiados...». Ahora bien, los Estados ACP son quienes en última instancia, conforme a lo dispuesto en el artículo 41.1, deciden la utilización de dichos recursos y, así, en un número importante de casos los han afectado a la satisfacción de necesidades nacionales generales, tales como combatir el déficit en la balanza de pagos, desatendiendo los objetivos precitados (21). Esta situación puede llevarnos a dudar sobre la eficacia de este instrumento por el carácter «global e impreciso» que adquiere (22) y porque rompe con la propia lógica del sistema. En efecto, el STABEX responde a un planteamiento sectorial, considerándose, como ya vimos, la evolución de los ingresos producto por producto (o por «familias» de productos), por lo que sus intervenciones persiguen estabilizar la producción de ciertos sectores y no atender a problemas globales a los que no puede dar una respuesta satisfactoria.

Sin embargo, como se señaló en la sesión especial sobre el STABEX del 8.º Consejo de Ministros ACP-CEE, hay que tener en cuenta que la pérdida de ingresos por la exportación de un producto en un país en desarrollo no afecta tan sólo al sector en cuestión, sino que toda la economía del país sufre las consecuencias debido a su debilidad (23). Resulta por ello interesante la propuesta hecha por COT de distinguir entre un STABEX-garantía y un STABEX-orientación. La idea consiste

(18) *Ibid.*, pp. 4-5.

(19) *Le Courrier...*, núm. 79, cit., p. 84. *Vid.*, en relación con este tema, la obra de MORRICE, J.: *Convention de Lomé. De la politique a la pratique*, Agence Européenne d'Informations, *Les dossiers de l'Europe en 1982*, p. 18.

(20) *Rapport de Van RENS*, M. J.: «La Convention de Lomé - Un bilan de la Convention de Lomé en vue de définir de nouvelles orientations pour l'approfondissement de la coopération entre les pays ACP et la CEE», *CES 603/82 fin.*, N/PS/S1, de 15 de febrero de 1983, p. 30.

(21) *Vid.* PONIATOWSKI, M.: «De nouvelles orientations pour 'Lomé III'. Préciser les cibles», *Le Courrier...*, núm. 78 (marzo-abril, 1983), p. 4.

(22) Como señala el Comité Económico y Social, *doc. cit.*, p. 29.

(23) Intervención de A. RAOUL, Embajador del Congo en Bruselas, recogida en *Le Courrier...*, número 80, cit., p. 4.

en que una parte de los recursos transferidos pudiera quedar libre de toda afectación (garantía) y que la otra parte se destinara a intervenciones decididas en común entre la Comisión y el Estado beneficiario para atender a los problemas estructurales de fondo (orientación) (24). Para lograr este segundo propósito, la transferencia sólo debería realizarse, como sugiere la Comisión de la CEE, tras diagnosticar la situación, acordando las acciones a emprender y la utilización de los recursos (25). Resulta, pues, necesario que el STABEX se integre en las estructuras de organización de los sectores beneficiados. Pero este planteamiento no debe restar rapidez de ejecución al sistema por cuanto retardaría el inicio de recuperación del sector en crisis o incluso, en casos extremos, podría ocurrir que su acción llegara demasiado tarde. El problema, creemos que se puede solucionar incorporando dentro del esquema del STABEX-garantía medidas de asistencia directa (transferencias automáticas a cuenta) (26).

En resumen, Lomé II tiene que procurar que el STABEX pase de ser un simple sistema compensador a un sistema de cooperación al desarrollo. Debe por ello responder a la política de desarrollo de los Estados ACP. En este sentido convendría que se analizase la posibilidad de que el STABEX se extienda a los diferentes estadios del proceso de transformación de los productos que cubre de manera que contribuya a la industrialización elemental de los mismos (27). Igualmente podría extenderse aún más su ámbito de aplicación en los intercambios entre dichos Estados de forma que se promueva el comercio entre los mismos. La Comisión, en coherencia con el objetivo que se ha marcado de promover la autosuficiencia alimenticia de los ACP, propone extenderlo a los intercambios de cereales entre ellos (28).

Por otra parte, el STABEX difícilmente puede cumplir con el objetivo de potenciar la diversificación, recogido en el artículo 23.2 del Convenio vigente, para el caso de que el sector afectado resulte poco viable económicamente (29). En efecto, cuanto mayor sea el grado de dependencia de un Estado ACP respecto de un producto de base, más asegurados estarán sus ingresos por la exportación del mismo, debido a la cobertura del STABEX, y más arriesgado resultará iniciar la exportación de nuevos productos (30). Tampoco va a favorecer la diversificación de sus

(24) COT, J. P.: «Lomé: une oeuvre à consolider, à dépasser», *Lomé Briefing*, núm. 2, 1983.

(25) Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a las próximas negociaciones CEE-ACP, **COM(83)153**, descrita en *Note d'Information de la Commission des Communautés*, P-27, de marzo de 1983.

(26) *Ibid.* La Comisión, en realidad, se limita a proponer la combinación de medidas de asistencia directa con medidas correctoras de ajustes estructurales. No contempla, pues, la posibilidad de que el STABEX desempeñe otras funciones de garantía.

(27) Recomendación hecha por la Asamblea Consultiva ACP-CEE, reunida en Roma del 3 al 5 de noviembre de 1982, en su Resolución sobre el sexto informe anual del Consejo de Ministros ACP-CEE, punto 37, recogida por BERSANI, G.: *L'Assemblée ACP-CEE, 1984-1982*, Luxemburgo, 1983, p. 141.

(28) Comunicación de la Comisión al Consejo, **COM(83)153**; *vid. nota 25.*

(29) Este es el caso de la producción del cacao y del café cuya situación, a nivel mundial, es de exceso de oferta, debido a razones estructurales. Por otra parte, debemos recordar, sin embargo, la medida tendente a promover esta diversificación que introduce el Convenio de Lomé II en su artículo 36.3 descrita *supra* al explicar el nivel de referencia en el apartado II de este trabajo, y que nos merece una valoración positiva.

(30) En este sentido, *vid. TWITCHETT, C. C.: A framework for development: the EEC and the ACP*, Londres, 1981, p. 56.

exportaciones a otros mercados (31), y ello por dos razones fundamentalmente. En primer lugar, porque, conforme al artículo 38.1 b), la solicitud de transferencia no es aceptada si la baja en los ingresos de las exportaciones hacia la CEE es debida a una política comercial del Estado ACP que resulta desfavorable a esos intercambios. Además, tampoco será admisible la solicitud, a tenor del artículo 38.2, si el Estado ACP ha registrado en sus exportaciones del producto considerado hacia todos los destinos, durante el año de aplicación, un excedente con relación a la media de sus ingresos de exportación hacia todos los destinos correspondiente a los cuatro años precedentes. Y, en segundo lugar, porque un descenso en el volumen de las exportaciones hacia la CEE implica que el promedio del nivel de referencia para los años siguientes será menor y, por tanto, también menor la potencial demanda de transferencia para ese Estado. Aquí de nuevo se impone readaptar los mecanismos del sistema a las exigencias de coherencia.

Por último, se plantean algunos problemas aislados que vamos a ir esbozando a continuación:

1. Se cuestiona la cobertura, en un futuro próximo, de algunos **nuevos productos** por el STABEX. Destaca fundamentalmente el tabaco, cuya inclusión se solicita por Zimbabue desde su adhesión al Convenio. Por otra parte, se pretende que la madera en bruto se acoja a la protección del SYSMIN (32). En cuanto a los minerales de hierro, que aún se benefician del STABEX, deberán pasar en el próximo Convenio al SYSMIN debido a que su cobertura es provisional, según dispone el artículo 25.2 de Lomé II. Parece, en definitiva, que se tiende a consolidar la vocación agrícola del STABEX.

2. Muchos Estados ACP están excluidos del beneficio del STABEX debido al juego del **umbral de dependencia**. La Comisión europea propone por ello que el sistema pueda actuar al margen de dicho umbral cuando el producto ocupe una parte importante en el empleo o en los ingresos de la población rural afectada y, asimismo, cuando dicho país se encuentre en sus principales productores a nivel mundial (33).

3. Se puede también criticar el juego del **umbral de fluctuación**, pues una baja que no alcance el 6,5 % (2 % para los Estados ACP del artículo 155.3) no activa el sistema, por mucho que se aproxime a este porcentaje. Consideramos más apropiado un sistema gradual que ofrezca diferentes respuestas en función del nivel de fluctuación operado.

4. Por lo que se refiere al **nivel de referencia**, las reglas de funcionamiento del sistema hacen que los malos años se integren en dicho nivel, haciéndole disminuir y provocando así una reducción en las posibles transferencias de los

(31) En sentido contrario, vid. PERSAUD, loc. cit., p. 86.

(32) Para este producto la Comisión considera que el STABEX no es el sistema adecuado, por cuanto presenta condiciones de explotación que difieren mucho de las de los demás productos cubiertos y que se aproximan a las de los productos del sector minero. Comunicación de la Comisión al Consejo, COM(83)153; vid. nota 25.

(33) Ibid.

años siguientes (34). Este mecanismo contribuye a que la dotación del sistema pueda hacer frente a las necesidades de los años subsiguientes, pero no aporta una verdadera solución al problema, por lo que convendría reconsiderar el funcionamiento del nivel de referencia.

5. El STABEX adopta el criterio de **ingresos nominales**, y no reales, al calcular el nivel de referencia. No atiende, por esta razón, a la necesidad de una «escala móvil» (**indexation**) para determinar el importe de las transferencias, que permita el equilibrio necesario entre los precios de exportación de los productos de los Estados ACP y la evolución de los precios de importación de los productos de la CEE (35).

6. En el cálculo del importe de la transferencia pueden tener un efecto desfavorable las **fluctuaciones monetarias**, como demuestra la experiencia de los últimos años (36). Una medida eficaz podría consistir en establecer una moneda de referencia, por ejemplo, el ECU, con las ventajas de estabilidad que ello ofrece (37).

7. Se viene barajando por parte de la CEE la posibilidad de que todas las transferencias pasen a constituir subvenciones, desapareciendo, en este caso, el mecanismo de «contribución a la reconstitución de los recursos del sistema» previsto en el artículo 43 (38). Habrá que esperar a los resultados de las próximas negociaciones para ver si la idea prospera.

Por último, conviene señalar que la adopción de las diversas propuestas y medidas apuntadas debe hacerse previo estudio del impacto que las mismas puedan tener en la absorción de las disponibilidades financieras del sistema, y aumentando su dotación en una proporción equivalente.

IV. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA SYSMIN

El SYSMIN aparece en el Convenio de Lomé II como un sistema de protección de la producción de ciertos minerales de los Estados ACP, que se enumeran en el artículo 50 (39). Se trata de un seguro contra accidentes o perturbaciones en el sistema productivo que tiende a ofrecer mayor estabilidad en la producción de

[34] Aplicando lo dispuesto en el artículo 36.1 y 2 del Convenio de Lomé II. Vid. la Comunicación de la Comisión al Consejo, COM(82)150 final, cit., p. 4.

[35] Para combatir este problema, el FMI utiliza en sus operaciones un mecanismo corrector consistente en calcular un promedio de las variaciones en los cinco años anteriores y un pronóstico para los dos años siguientes.

[36] Así, por ejemplo, en una solicitud hecha por Etiopía para el año 1981 por una pérdida de ingresos en sus exportaciones de café, la Comisión redujo el importe de la transferencia de 37,9 a 2,3 millones de dólares USA debido, fundamentalmente, a las fluctuaciones monetarias. Fuente: *Le Courrier...*, núm. 80, cit., p. 4.

[37] En esta línea se mueve la Comisión al señalar, en su «Mémorandum sur la politique communautaire au développement», *Bulletin des Communautés Européennes, supplément 5/82*, p. 7, que el desarrollo del SME y de su instrumento monetario, el ECU, puede constituir un factor de estabilidad en beneficio de los países en desarrollo que quieran referirse al mismo.

[38] Información aparecida en *Europe*, Informaciones Generales, núm. 3635, de 23 de junio de 1983, pp. 5-6.

[39] Estos productos son: cobre (incluida la producción ligada al cobalto), fosfatos, manganeso, bauxita y alúmina, estaño, pirritas de hierro tostadas y mineral de hierro (aglomerado o no), con

dichos minerales, frente al STABEX, cuya misión consiste en garantizar una estabilidad a los ACP en sus ingresos por la exportación de productos de base, fundamentalmente agrícolas, hacia la CEE (excepcionalmente, hacia otros Estados ACP o cualquiera que sea su destino), si bien también tiene efectos estabilizadores en su producción.

Los pagos del SYSMIN no son como en el STABEX transferencias compensatorias sino «ayudas a proyectos y programas», en términos de «préstamos especiales» del artículo 102, pagaderos en 40 años con un período de carencia de 10 años y un tipo de interés del 1 % (0,75 % para los Estados ACP del artículo 155.3). La ayuda, pues, se dirige a financiar proyectos y programas en el sector minero afectado.

Por lo que se refiere al funcionamiento, el umbral de dependencia exigido para la aplicación del SYSMIN es del 15 %. Esto significa que para que un Estado ACP pueda beneficiarse del mismo, es necesario que en los cuatro años anteriores haya obtenido al menos el 15 % de sus ingresos por exportaciones de la exportación del producto que ha sufrido el daño (10 % para los Estados menos desarrollados, enclavados e insulares del artículo 155.3). El sistema se activa cuando el daño o el riesgo (según que, respectivamente, se haya constatado el daño o se prevea) por una caída sustancial, efectiva o previsible, de su capacidad de producción o de exportación o de sus ingresos por exportación, suponga una baja al menos del 10 % en la capacidad de exportación o de producción.

Los fondos obtenidos por el Estado ACP beneficiario del SYSMIN deben dirigirse a fomentar el sector minero afectado. La petición de ayuda debe realizarse a la Comisión de la CEE, quien la examina junto con dicho Estado. La Comisión, por otra parte, administra los 280 millones de UCE que el Convenio vigente destina al sistema. Este monto se divide en tantas partes como años de aplicación, aunque el Consejo de Ministros ACP-CEE, previo informe de la Comisión, puede autorizar la utilización anticipada del 50 % como máximo de la parte correspondiente al año siguiente, no pudiendo ningún Estado recibir cada año más del 50 % de la cuota anual. La parte que pudiera quedar sin utilizar cada año de aplicación se traslada al siguiente, y en caso de insuficiencia de recursos para un año, el importe de los préstamos se reduce. El remanente que pudiera quedar al expirar el Convenio se destinará al fin que determine el Consejo de Ministros ACP-CEE.

V. DIFICULTADES SURGIDAS EN LA APLICACION DEL SYSMIN

La puesta en marcha del SYSMIN se ha juzgado demasiado lenta por parte de los Estados ACP. Las primeras decisiones de financiación se adoptaron en septiembre de 1981 a favor de Zambia y del Zaire por perjuicios sufridos en el sector cobre-cobalto, y por un importe de 55 y 40 millones de ECU, respectivamente (40).

exclusión, como ya vimos, de los casos recogidos en el artículo 25.1 que durante un período de cinco años gozan de los beneficios del STABEX.

(40) Fuente: *Le Courier...*, núm. 80, cit., p. 6. El préstamo en favor de Zambia no se materializaría hasta que el proyecto financiado fuera aprobado. Por lo que se refiere a la intervención en

Actualmente está en curso una solicitud presentada por Ruanda para el estaño. Por su parte, Guyana y Zambia proyectan nuevas solicitudes para paliar la crisis de sus producciones de bauxita y de cobre-cobalto, respectivamente (41). Las principales razones de esta lentitud deben buscarse, por una parte, en los problemas que ha planteado el procedimiento de identificación establecido en el Convenio (42) y, por otra parte, en el empleo de los fondos del sistema para financiar únicamente proyectos o programas de inversión en capital fijo (43).

En contrapartida, esta situación ha permitido que, ante una intervención proyectada del SYSMIN, la CEE haya podido dialogar con el Estado ACP afectado sobre su política en materia de explotación del sector minero.

Por otra parte, el SYSMIN, en su configuración actual, podría llevar a consolidar niveles y estructuras de producción que no responden a las exigencias del mercado. Consideramos por ello necesaria una revisión del sistema que permita intervenciones rápidas tendentes al mantenimiento del sector minero afectado, procurando mejorar su productividad, y que permita financiar programas de reestructuración o de reconversión. Esta es la opinión que sostiene la Comisión de la CEE (44). Así, en relación con las operaciones de reestructuración, la Comisión estudia la posibilidad de proponer nuevas disposiciones para el próximo Convenio por las que los Estados ACP se comprometan a reservar una parte de los ingresos percibidos como resultado de la explotación minera para la financiación de las mismas (45).

Conviene también insistir, como ha puesto de relieve el Comité Económico y Social, en la necesidad de coordinar la acción del SYSMIN con otras medidas tales como la ayuda en materia de prospección de yacimientos, la promoción de las inversiones privadas (ofreciendo mayores garantías...), el recurso a la planificación, reforzar la acción del BEI en este terreno y potenciar las industrias de transformación en los Estados ACP. Igualmente sugiere una mayor coherencia entre la estrategia CEE-ACP en materia de cooperación minera y la política comunitaria de aprovisionamiento en materias primas (46).

Por último, se plantean otros dos problemas concretos que deberían ser afrontados en las próximas negociaciones. En primer lugar, el umbral de dependencia exigido resulta demasiado elevado pues, para ciertos productos, casi ningún Estado ACP alcanza dicho porcentaje (47). En segundo lugar, el SYSMIN no hace frente al riesgo que supone una baja en los ingresos por la exportación de dichos minerales debida a razones no estructurales, la cual, si bien no incide directamente sobre la producción, puede repercutir negativamente en el mantenimiento

tavor del Zaire, la concesión del préstamo se acompaña de ciertas condiciones, lo cual, además de retardar la acción, es muy mal acogido por los Estados ACP, que equiparan esta ayuda a la recibida del FMI. Vid. MORRICE, op. cit., pp. 37-39.

(41) Fuente: *Le Courrier...*, núm. 80, cit., p. 6.

(42) Vid. MORRICE, op. cit., pp. 35 y ss.

(43) En aplicación del artículo 54.2 del Convenio de Lomé II. En este sentido se manifiesta la Comisión en su comunicación al Consejo, COM(83)153; vid. nota 25.

(44) *Ibid.*

(45) *Ibid.*

(46) Comité Económico y Social, doc. cit., pp. 31-32.

(47) *Ibid.*

del sistema productivo. La Comisión propone brindar su asistencia técnica para la creación de fondos de estabilización de los ingresos mineros dentro de los propios Estados ACP (48). También se podría actuar dentro del sistema a través de las acciones de mantenimiento del sector antes mencionadas, cuando la caída en los ingresos pueda comprometer la estabilidad de la producción afectada.

VI. CONCLUSION

Las críticas anteriormente formuladas al STABEX y al SYSMIN podrían resumirse diciendo que consideramos imprescindible, para su buen y eficaz funcionamiento, que ambos sistemas se integren plenamente en el programa global de cooperación de la CEE al desarrollo de los Estados ACP, y que no constituyan simplemente dos mecanismos aislados reparadores de algunos problemas específicos de dichos Estados. Para ello se debe procurar alcanzar una mayor coherencia entre las reglas de funcionamiento y de aplicación de ambos sistemas y los objetivos últimos de los mismos, definidos con anterioridad dentro de la política general de desarrollo y, más concretamente, de potenciación de los productos de base como recursos económicos fundamentales en la economía de estos países.

Igualmente, la CEE debería, previamente, procurar lograr una mayor coherencia entre su política interna en materia de productos de base (agrícolas, minerales...) y su política de cooperación al desarrollo en este terreno.

Madrid, septiembre de 1983.

(48) Comunicación de la Comisión al Consejo, COM(83)153; vld. nota 25. Se considera que un STABEX tradicional no conviene a los productos minerales, por cuanto son fácilmente almacenables y, por tanto, se prestan a manipulaciones de mercado; vld. en este sentido BYWATER, M.: «Lomé II», R.M.C., núm. 228 (1979), 295-298, p. 297.

CRONICAS

CONSEJO DE EUROPA

