

El Sistema General de Preferencias de la Ley de Comercio de 1974 de Estados Unidos

RODOLFO CRUZ MIRAMONTES

La Resolución 21 (II) que adoptó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) el 28 de marzo de 1968¹ define con claridad la esencia de los sistemas preferenciales, al indicar que su objetivo será promover las exportaciones de productos semiprocesados y elaborados, fabricados en países en vías de desarrollo, hacia los mercados de los países desarrollados. Para esto se deberán reducir o abatir en su totalidad los gravámenes arancelarios, sin pedir reciprocidad y aplicando esta política en forma no discriminatoria.

Desde que se hizo público que la Ley de Comercio de Estados Unidos otorgaría preferencias a los países en vías de desarrollo, se provocó un lógico y natural interés por saber quiénes serían los beneficiados, cuáles los productos y cómo se aplicarán dichas preferencias. La importancia de esta Ley es evidente.

El Sistema General de Preferencias se establece en el Título V, que consta de cinco secciones.

En escasas cinco sesiones el Congreso analizó el tema y estableció la facultad del Presidente para otorgar preferencias por un término de diez años; para designar a los países beneficiarios —incluyéndose en forma expresa una lista de quiénes no pueden serlo y un criterio para señalar quiénes no podrán serlo en el futuro—; cuáles bienes no deberán calificarse como “sensibles”, y cuándo se pueden suspender las preferencias, bien por el cambio de circunstancias, bien por llegar a ciertos toques en sus ventas a Estados Unidos.

A continuación se analizan los puntos sobresalientes de las cinco secciones.

Nota: El presente texto es parte del libro del autor *Políticas norteamericanas de comercio exterior. Ley de 1974. Análisis y fundamento*, en prensa. En mayo de 1975 *Comercio Exterior* (vol. 25, núm. 5), publicó un suplemento que contiene el texto completo de la Ley y diversos análisis y documentos vinculados con ella.

1. TD/II/RES/21.

SECCION 501: FACULTAD PARA OTORGAR PREFERENCIAS

Al concedérsele al Presidente la facultad de asignar beneficios aduanales a la importación de ciertos productos y de determinar cuáles países en desarrollo podrán disfrutarlos, se le señalan algunos elementos que debe considerar, integrados por los que aparecen en esta sección y en la 502 (c):

- 1) si la medida propiciará el desarrollo del país escogido;
- 2) si el país en cuestión ha manifestado interés en ser seleccionado;
- 3) los múltiples factores económicos existentes en el país de referencia;
- 4) la buena disposición de dicho país para reciprocitar a Estados Unidos su designación, mediante facilidades de acceso a su mercado y a sus recursos básicos;
- 5) si otros países desarrollados también le otorgan trato preferencial generalizado, y en qué medida, y
- 6) cómo repercutirá el beneficio otorgado en el sector correspondiente del mercado estadounidense.

SECCION 502: PAISES EN DESARROLLO DESIGNADOS BENEFICIARIOS

Esta sección es la más extensa y la de contenido más importante. Señala el procedimiento para designar a los países beneficiarios. Se advierte que se considerará como tales no sólo a un Estado en particular, sino también a los territorios dependientes, posesiones de ultramar y aun a las asociaciones que constituyen uniones aduaneras o zonas de libre comercio. El mecanismo consiste simplemente en recabar la aprobación de las dos cámaras. Se enlistan dieciocho países que no pueden ser elegidos. Entre ellos se encuentran los miembros de la Comunidad Económica Europea y cinco

con gobiernos comunistas. Contiene, además, una serie de prohibiciones y excepciones, así como limitaciones para el ejercicio de esta facultad [Sección 502 (b)].

Entre las más notables está, por ejemplo, la de que no podrán ser elegibles los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), o de organizaciones que realizan actividades para restringir la oferta de productos primarios vitales o para elevar su precio en el mercado internacional. También figura el impedimento de que se escoja a países que nacionalicen, expropian o afecten propiedades, cuyas acciones correspondan en 50% o más a ciudadanos estadounidenses, así como a aquéllos que estén gobernados por sistemas comunistas.

Asimismo, están imposibilitados de recibir estos beneficios los países que no colaboren en la guerra contra las drogas emprendida por Estados Unidos, o que no acaten laudos arbitrales que beneficien a ciudadanos estadounidenses.

Con posterioridad a la promulgación de la Ley se añadió otra causa más para no escoger a un país como beneficiario: que otorgue ayuda o refugio a delinquentes de terrorismo internacional. Lo anterior se hizo constar en un párrafo añadido, con el núm. (7), al inciso (b) de la Sección 501, según apareció en la *Tax Reform Act of 1976*.²

Ya se ha dado cumplimiento a las disposiciones para designar a los países beneficiarios, según Orden del Ejecutivo del 24 de noviembre de 1975 (número 11888). Los países fueron agrupados en dos listas: A y B; la segunda corresponde a países "potencialmente elegibles".

SECCION 503: ARTICULOS ELEGIBLES

El Presidente publicará periódicamente listas de los artículos que gozarán de las preferencias aunque la Ley, en forma expresa, excluye textiles, relojes, artículos electrónicos y para el hogar, calzado, productos de vidrio o de acero, y cualquier otro que a juicio del mandatario perjudique la producción estadounidense. Por supuesto, tampoco podrá elegirse ningún artículo sujeto a sanción impuesta por la Ley de Expansión del Comercio de 1962, o que se encuentre en la hipótesis de la Sección 203 de la Ley de Comercio de 1974.

¿Qué artículos o bienes pueden incluirse en la lista de beneficiados con las franquicias arancelarias? Obviamente no cualquiera puede aspirar a este trato preferente. Además de no estar comprendido por las prohibiciones expresas señaladas, deberá reunir diversas cualidades que indica la Sección 503, párrafo (b).

La más importante (y compleja) consiste en que tanto los materiales que se utilizaron en la fabricación del producto como el costo directo de elaboración no deben ser inferiores a 35% del valor estimado al ingresar al territorio de Estados Unidos o del "tasable" de acuerdo con la Sección 402 o 402 (a) de la Ley Arancelaria de 1930. Dicho porcentaje se elevará a 50 cuando proceda de una asociación de países integrados en una zona libre de comercio o en una unión aduanera. Cuando el valor del artículo es superior a 250

dólares esta calidad debe acreditarse mediante Certificado de Origen.

La correcta aplicación de la fórmula del "valor agregado" determinará, en cada caso concreto, si la mercancía en cuestión entrará o no libre de impuestos de importación al mercado estadounidense. Por ello es indispensable conocer lo que las autoridades de dicho país entienden como costo o valor de los materiales, o "costos directos de elaboración". Así, el primer concepto comprende no sólo el costo real de los materiales, sino también los del flete, seguros, embalaje y otros más relacionados con el transporte a la fábrica; el costo del desperdicio y los impuestos y derechos. Empero, se deberá descontar el valor de la chatarra recuperable. Una condición obvia es que los materiales o insumos se fabriquen en el país beneficiario, aunque no se descarta la utilización de bienes importados, siempre y cuando se transformen sustancialmente en un artículo nuevo y diferente.³

Adentrarse en el terreno de definir con precisión y justicia el país de origen es una tarea mucho más complicada de lo que a primera vista puede parecer. "La conclusión inevitable parece ser que ni la Ley de Comercio de los Estados Unidos de 1974, ni las decisiones de los tribunales estadounidenses, proporcionan al Servicio de Aduanas de Estados Unidos estándares objetivos para incorporarlos a los reglamentos del Sistema General de Preferencias, a fin de determinar el país de origen de los materiales que incluyen insumos importados."⁴

En cuanto a los costos de elaboración, pueden tomarse en cuenta todos aquéllos en que se incurra en forma directa o que razonablemente puedan asignárseles, pero se deberán excluir los que en realidad no constituyen costos de fabricación, así como las utilidades y los gastos generales (salarios administrativos, seguros contra accidentes, publicidad, etcétera).

El propósito fundamental es fortalecer efectivamente la industria nacional del país beneficiario. Por ello se evita, mediante el señalamiento de estos requisitos, que los productores de terceros países se aprovechen de estas facilidades, bien a través de componentes fabricados en sus países de origen o de cualquier otro elemento que se utilice en el producto elegible como beneficiario. Esto explica la exigencia de que el artículo que recibe los beneficios arancelarios proceda directamente del país seleccionado, sin que por ello se descarte, como excepción, el llamado comercio "entre-port", pero siempre y cuando se reúnan los requisitos que la propia Ley consigna.

La determinación del porcentaje de integración —trátase de 35 o 50 por ciento— es una operación compleja. El Departamento del Tesoro, con base en su experiencia y en otras consideraciones circunstanciales, señala las normas que deben observarse. Para facilitar su comprensión dicha entidad

3. A fines de mayo de 1978 el Servicio de Aduanas del Departamento del Tesoro inició una investigación sobre la importación de malla de alambre, fabricada con alambre de acero carbónico, amparada por la fracción arancelaria 642.80, y exportada desde México. Se pretende que al no cumplirse la condición del mínimo de insumos nacionales exigidos por la Sección 503, se elimine del SGP al producto conocido comercialmente como "Malabac".

4. "Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos", en *Material Informativo*, OEA-CECON, Ser/H/XIII, agosto de 1977, p. 117.

2. Public Law 94-455, 94th. Congress, 4 de octubre de 1976, p. 1764.

publicó una nota explicatoria que, si bien no aclara totalmente el panorama, al menos lo hace en forma parcial.⁵

Conviene mencionar que el Presidente tiene facultades para rechazar a un producto como beneficiario, cuando a su juicio existan razones de seguridad nacional; para ello no se requieren explicaciones, como se puede observar en la Sección 127. Así, el arbitrio presidencial es aparentemente absoluto.

SECCION 504:
LIMITACIONES AL TRATO PREFERENTE

Además de las restricciones indicadas en la sección anterior, hay otras de carácter cuantitativo que se consignan en la Sección 504 (c), incisos (1A) y (1B). Dichos límites son conocidos como la "fórmula de la necesidad competitiva".

Los topes en cuestión son de dos clases. El primero es una proporción entre el valor estimado de las importaciones de un artículo y el producto nacional bruto de Estados Unidos en el año inmediato anterior. Esta será, necesariamente, una magnitud variable, que en 1974 se fijó en 25 millones de dólares.⁶

El segundo establece que las importaciones de un artículo provenientes de un país no deben ser superiores a 50% del valor estimado de las importaciones totales del producto en cuestión.

Sin embargo, para esta última hipótesis hay una excepción: si el producto no se fabricaba en Estados Unidos al promulgarse la Ley, no se aplicará la prohibición. El Presidente, con base en la opinión de la U.S. International Trade Commission, debe publicar la lista de esos bienes.⁷

También es causa para no excluir del SGP a determinado artículo, pese a que se cumplan las hipótesis mencionadas, que el país exportador satisfaga estas condiciones:

- i) que haya existido una relación histórica de preferencia comercial;
- ii) que esté en vigor un tratado o acuerdo comercial que se refiera a las relaciones económicas entre ese país y Estados Unidos, y
- iii) que ese país no discrimine al comercio de Estados Unidos ni le imponga barreras injustificables o irracionales.

En consecuencia, cada uno de los gobiernos de los países beneficiarios deberá vigilar cuidadosa y constantemente los proyectos de exclusión para saber si un producto concreto está en peligro de ser excluido del SGP por estar sujeto a alguna de las excepciones descritas. Oportunamente se publican los proyectos modificatorios y se invita a los interesados a presentar sus puntos de vista por escrito —o bien oralmente— en las audiencias que se llevan a efecto.

5. *Federal Register*, vol. 41, núm. 67, 2 de abril de 1976, p. 14547. La Embajada de Estados Unidos en México publicó dos folletos explicativos sobre el tema: *El Sistema Generalizado de Preferencias de los EUA. Una guía práctica*, y un apéndice hasta el 1 de marzo de 1977, que utilizo en esta parte.

6. En 1975 ascendió a 26 663 000 dólares; en 1976 a 29 921 243 y en 1977 a 33 800 000.

7. Lista tentativa aparecida el 30 de septiembre de 1975; comunicación oficial de la U.S. International Trade Commission al Presidente, en respuesta a su carta del 23 de julio del propio año.

Aunque la Ley no es muy clara a este respecto, parece válida la interpretación derivada de la lectura misma del precepto. Asimismo, el Comité de Finanzas del Senado expresamente advirtió, al tocar el tema, que además de la excepción del párrafo (d) (no producir el artículo en Estados Unidos), el Presidente puede, "bajo ciertas circunstancias", suspender el tope de 50% de los 25 millones de dólares.⁸

Aparentemente, esta excepción múltiple se incluyó a sugerencia del Comité de Finanzas del Senado, con la idea de beneficiar a las exportaciones filipinas por una parte y, por otra, de obligar a ese país a no obstaculizar la venta de maquinaria para ingenios construida en Estados Unidos.⁹ El 1 de marzo de 1976 se excluyeron 180 productos y 203 más en el mismo mes de 1977, al aplicarse la fórmula de la necesidad competitiva. Los países más afectados fueron Hong Kong, México, Corea del Sur, Taiwan y la India.

LA APLICACION DE LA LEY

En cumplimiento de la Ley (secciones 502 y 503) el presidente Gerald Ford publicó el 26 de marzo de 1975, mediante una *Executive Order*, una lista provisional de artículos y de países —o de entidades con personalidad jurídica parcial— que tenían el carácter de beneficiarios potenciales del SGP.¹⁰ En ella se habían incorporado tanto las observaciones y el resultado de las múltiples investigaciones e informes especiales elaborados al respecto, como las observaciones y comentarios de los propios interesados, incluyendo las consultas hechas a los países iberoamericanos en diversos foros internacionales, tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON) y el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la Organización de Estados Americanos (OEA).

En la lista hay dos columnas (A y B) que clasifican a 89 países y 43 territorios dependientes. De ella se excluyó a los países miembros de la OPEP (resaltan los casos de Ecuador y Venezuela) y a los gobernados por regímenes comunistas, entre los que se incluyó a Cuba.¹¹

En cuanto a los productos, la lista se elaboró después de agotar un procedimiento prolongado. En éste se utilizaron las listas tentativas, que se formularon tomando en cuenta las sugerencias de los posibles beneficiarios, y se invitó a los productores estadounidenses a exponer su punto de vista en las audiencias públicas programadas en quince ciudades de

8. *Summary of Trade Act of 1974*, U.S. Government Printing Office, Washington, 20 de noviembre de 1974, pp. 18 y 40.

9. Los autores Harry H. Nemmers y Ted Rowland dicen textualmente al respecto: "Una interpretación amplia de esta exención admitiría a otros países, y debe recordarse que la propia Ley no restringe esta medida a las Filipinas." ("The U.S. Generalized System of Preferences: too much system, too little preference", en *The International Journal of Georgetown University Law Center*, vol. 9, núm. 3, 1977, p. 869. Véase asimismo Robert H. Young Jr., "The Generalized System of Preferences: nations more favored than most", en *The International Journal of Georgetown University Law Center*, vol. 8, núm. 3, 1976, p. 789.)

10. "Executive Order No. 11844", en *Federal Register*, p. 13295, Sección 502 (b) (1).

11. El senador Paul J. Fannin sugirió que no se otorgasen los beneficios del SGP sin tener la seguridad del acceso razonable y equitativo a los mercados del país favorecido, sobre todo de los bienes agrícolas (*Congressional Record, Senate*, 27 de junio de 1975, pp. 11825 y 11826).

ese país.¹² También se consultó la opinión de la Comisión de Comercio Internacional, que la emitió oportunamente, mediante un informe dirigido al Presidente en el mes de octubre. La lista definitiva se publicó en el *Federal Register* el 26 de noviembre de 1975.¹³ Sus aspectos más importantes son los siguientes:

1) Se reestructura la Tarifa de Aranceles de Estados Unidos a fin de facilitar la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias.

2) Se añade en la Tarifa Arancelaria una columna denominada "GSP" (Generalized System of Preferences) en el margen izquierdo adyacente a la columna denominada ítem.¹⁴

3) Cada ítem elegible dentro del SGP se identificará mediante la letra A o A*, que deberá aparecer en dicha columna "GSP".

4) Se añade una nota explicatoria a la Tarifa Arancelaria, inciso 3 (c), que comprende:

i) Los países de menor desarrollo relativo beneficiarios del Sistema, incluyendo a México.

ii) Los 2 724 artículos elegibles de conformidad con el Sistema, letras A o A*, correspondiendo los primeros (A) a los artículos beneficiarios y los segundos a todos los beneficiarios, con excepción de los países que reúnen las llamadas "Condiciones de Competencia" en ciertos productos.

iii) Los artículos que no son elegibles para determinados países beneficiarios (A*), especificándose cuáles y a quiénes. En el caso de México aparecen 61 productos no elegibles, y sus ítem son los siguientes:

111.15	256.85	545.65
130.40	304.48	547.51
130.63(2)	355.04	605.60
135.90	403.78	624.42
136.80	421.46	646.98
137.40(1)	422.76	647.10
138.05(2)	425.32	649.37
145.24	428.92	676.20
147.80	473.52	676.52
148.35	473.56	685.90
155.20	511.31	692.27
155.40	511.41	694.60
155.75	511.51	702.35
156.45	512.44	702.45
168.50	514.54	703.20
190.10(2)	518.41	703.65
192.85	523.61	710.10
200.91	535.31	713.19
202.62	540.47	726.70
206.60	545.53	740.05
		711.05

Los 2 724 productos que aparecen enlistados podrán disfrutar de la ventaja arancelaria por un término no mayor de diez años, a partir del 1 de enero de 1976, salvo que el producto o el país de origen configuren las hipótesis legales que provoquen su exclusión. Pueden señalarse que, de comparar la lista final con la provisional, resulta que aquélla fue aumentada en beneficio (al menos en principio) de los exportadores.

La lista de productos ha sufrido cambios en virtud del resultado de los procesos administrativos y de otras razones, por la inclusión de nuevos bienes o por la exclusión de otros, en razón de la aplicación de la fórmula de la "necesidad competitiva" o "criterio de competencia". Poco antes de que Ford terminara su mandato, firmó la *Executive Order* núm. 11960 (19 de enero de 1977) que entró en vigor el 1 de marzo del mismo año. Carter promulgó, el 25 de febrero, la núm. 11974. Esos documentos contienen todos los productos que disfrutaban del beneficio.¹⁵

Para llegar a este punto se tuvo que confirmar que los bienes tenían cuando menos 35% de integración nacional si eran producidos por un solo país, o 50% si los fabricaban dos o más considerados como entidad (unión aduanera, de estados, etcétera).

Con base en dicha lista México se beneficiaría si siguiera exportando los mismos productos, en las mismas condiciones que en 1974. En dicho año se beneficiaron 950 artículos, cuyo valor fue de 1 076 millones de dólares; sin embargo, al aplicarse la fórmula de la "necesidad competitiva" su número se redujo a 889 productos y su valor a 484.6 millones. Lo anterior significa que 61 bienes o ítem representan 591.5 millones de dólares, más de 50% del valor total.¹⁶ Pese a esto, la parte liberada representa 20% del total de importaciones y se estima que el "costo" fiscal para el Gobierno de Estados Unidos equivale a 30 millones de dólares.

La lista, así como sus consiguientes efectos, se siguieron modificando. Por ejemplo, el 8 de septiembre de 1976 se incluyó a Portugal como país beneficiario;¹⁷ se denegaron varias peticiones para quitar algunos productos y se admitieron otras; se rechazaron solicitudes para incluir ciertos bienes y otras se aceptaron. En esta ocasión México fue afectado negativamente con las siguientes fracciones:

[76.5 (a)] 245.00, Madera astillada comprimida en planchas para fines acústicos.

(76.20) 355.04, Tejidos, paca, borra de fibras vegetales (excepto algodón).

Por otra parte se incluyó la fracción (76.24) 152.74, pastas de fruta (sólo tamarindo). Posteriormente se elimina-

15. La lista más reciente del SGP se publicó en el *Federal Register* el 22 de abril de 1977, pero el SRTN ya solicitó que se modifique (*Federal Register*, 16 de mayo de 1977). También la Cámara de Diputados pretende ampliar la lista de países beneficiarios (HR. 6283, 18 de abril de 1977). Asimismo, se han llevado a cabo investigaciones, a petición de parte interesada o por iniciativa de la ITC, para eliminar algunos productos de la lista o bien para incluir nuevos. (Véase, entre otras, la *Investigación 332-89*, publicación oficial, Washington, 10 de noviembre de 1977.)

16. De esta cifra casi 30% corresponde a exportaciones de azúcar, jarabes y melazas efectuadas en ese año.

17. *Federal Register*, vol. 41, núm. 175, pp. 37859-37861.

12. Lista tentativa aparecida el 30 de septiembre de 1975 en comunicación oficial de la U.S. International Trade Commission al Presidente.

13. *Executive Order* No. 11888, "Implementing the Generalized System of Preferences", parte III.

14. El ítem significa una posición en la Tarifa Arancelaria de Estados Unidos (TSUS) de cinco dígitos, con la cual se identifica al producto.

ron las fracciones correspondientes a coles de Bruselas y a los garbanzos, lo que también perjudicó a México.¹⁸

En un principio se estimó que el término de revisión sería semestral, pero en la práctica se vio que era más conveniente ampliarlo. A partir del mes de septiembre de 1977 sólo se estudiará la inclusión de nuevos productos sugeridos una vez cada año.¹⁹

En 1976 los países iberoamericanos solicitaron la inclusión de 78 productos y en 1977 300 más no considerados en el SGP.²⁰ Se estima que merced a las últimas modificaciones, cada año serán mayores las peticiones, pues ahora pueden formularlas tanto el Gobierno como la "parte interesada" directamente, entendiendo como tal no sólo al importador sino aun al comerciante.²¹

En fecha reciente se informó que 123 productos procedentes de América Latina exceden los límites de la fórmula de la necesidad competitiva y que 16 más se aproximan, lo cual constituye una seria amenaza de que se eliminarán.²²

POSIBLES EFECTOS DE LA LEY

Es indudable la trascendencia y la importancia del SGP. Ya quedó expresado por qué los países en vías de desarrollo esperaban ilusionados que se implantase. Conociendo sus lineamientos generales, veamos ahora con más detalle y con espíritu crítico sus facetas y los posibles efectos de su aplicación.²³

Por razones perfectamente comprensibles, los países desarrollados están excluidos de las preferencias; por otros motivos también se excluye a los países comunistas, a la República de Sudáfrica, a Mónaco y a otros más [Sección 502 (3) (b)].

Se pueden comprender las causas de las exclusiones anteriores, pero no resultan tan evidentes en los casos de los numerales (1), (2), (3) y (4). En efecto, estas exclusiones contradicen principios de aplicación internacional aceptados libremente por el Gobierno de Estados Unidos. Tales son, por ejemplo, la llamada "Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y la cooperación entre los Estados"; la Resolución 2625 aprobada por la Asamblea General de la ONU en su XXV período de sesiones, en 1970; la Resolución 21 (II) de la UNCTAD, y la Carta de la OEA en sus artículos 19, 32 y 34.

Señalamos ya que los países miembros de asociaciones de productores que a juicio del Gobierno de Estados Unidos obstruyan el abastecimiento de productos básicos no pueden ser elegidos. Hay otras muchas causas de exclusión de los beneficios, mediante las cuales simplemente se sanciona a los

18. *Boletín Comercial del CECON*, vol. II, núm. 2, Washington, febrero de 1977.

19. *Boletín Comercial del CECON*, vol. II, núm. 10, octubre de 1977.

20. *Boletín Comercial del CECON*, vol. II, núm. 9, septiembre de 1977.

21. "Acceptance for Review of Additional Petitions to Modify the List of Articles Receiving Duty Free Treatment", en *Federal Register*, parte IV, 25 de octubre de 1977.

22. *Boletín Comercial del CECON*, vol. III, ed. especial, febrero de 1978.

23. Para un estudio detallado véase el trabajo de Vicente Querol, *El Sistema Generalizado de Preferencias*, en prensa.

países que, en ejercicio de sus facultades legítimas, tomen medidas que afecten a los intereses estadounidenses y que, a juicio del Presidente, no sean razonables (¡imaginemos cómo se habría interpretado la nacionalización del petróleo realizada hace 40 años por el presidente Cárdenas!); o bien por darse la organización política que mejor les acomode, si tampoco es del agrado del primer mandatario.

Esta explícita discriminación no sólo viola el espíritu y la letra de los acuerdos internacionales y los propósitos de la misma Ley, sino que tampoco se ajusta a sus propios lineamientos sancionadores, pues castiga a países que no concurren directamente al boicot de energéticos. Es un grave error político cometido por quienes no son responsables de la conducta exterior de su país, lo que fue claramente manifestado por Robert S. Ingersoll, entonces alto funcionario del Departamento de Estado, el 7 de mayo de 1975, ante el Comité de Medios y Arbitrios (Ways and Means Committee). En esa ocasión dijo, entre otras cosas, lo siguiente:

"El concepto del SGP tiene tres características básicas. Las preferencias deben ser generalizadas... Beneficiarían a todos los países en desarrollo, y no sólo a aquéllos que tuviesen vínculos históricos con ciertos países otorgantes (no discriminación). No se exigiría a los países en desarrollo que diesen algo a cambio, como se les exigía hasta ahora como parte de los acuerdos preferenciales de la Comunidad Europea (no reciprocidad).

"...He tratado... de explicar por qué la medida que excluye del SGP a los miembros de la OPEP recibió severas críticas en el exterior por coercitiva, discriminatoria y violatoria de nuestros compromisos internacionales.

"No sólo Ecuador y Venezuela adoptan esta actitud crítica frente a la medida que se refiere a la OPEP... sino también otros países latinoamericanos que no son miembros de esa organización... "

"La medida también amenaza tener graves consecuencias con respecto a nuestras relaciones con otros países, con los cuales estamos intentando activamente reforzar nuestros vínculos.

"...Creemos que los hechos subsiguientes, incluido el efecto desafortunado y no intencional en nuestra relaciones con los latinoamericanos, han demostrado que la negación automática de los beneficios del SGP no es un instrumento adecuado de política para manejar los problemas de precio y abastecimiento de productos básicos... "

"...La H.R. 5897... permitiría al Presidente extender el SGP a aquellos países de la OPEP que no hubieran participado en el embargo petrolero de los últimos años, lo cual incluye a Ecuador, Gabón, Indonesia, Irán, Nigeria y Venezuela... "²⁴

Este proyecto legislativo y otros semejantes, como el S. 1706, presentado en ese año por el senador Brock, no tuvieron resultados positivos. Tampoco lo obtuvieron otros más recientes, como el H.R. 6490, de abril de 1977, que pretenden facultar al Ejecutivo para que a su juicio designe a

24. *State Department Bulletin*, "The Congress Statement by Deputy Secretary Robert S. Ingersoll", 9 de junio de 1975.

cualquier país en desarrollo como beneficiario, si tiene interés económico para Estados Unidos.

Adicionalmente, se excluye a los países que no observen cumplidamente los laudos arbitrales dictados a favor de personas físicas o morales de nacionalidad estadounidense y, por último, tampoco son elegibles los países que no cooperan suficientemente con Estados Unidos en las campañas antidrogas y demás productos similares, y aquellos que acojan a terroristas internacionales.

El poder para resolver quién es “bueno” y quién es “malo” se deposita en el juicio subjetivo del Presidente. Y no hay datos objetivos suficientes, salvo por excepción, que permitan saber cómo evitar caer en las exclusiones. Esta facultad se repite en la Sección 504, al permitir que se anule, limite o suspenda alguno de los beneficios otorgados conforme a la Sección 501, para lo cual al Presidente le bastará considerar “. . . los factores establecidos en las secciones 501 y 502 (c)”.

También deberá determinar cuándo un país ya no se halla en la posición de recibir las preferencias, al aplicársele la fórmula llamada “de la necesidad competitiva”. En este caso se dará un aviso al Congreso y al propio interesado para que 60 días después de terminado ese año calendario se excluya al producto.

En principio, sólo los productos manufacturados o semi-elaborados pueden disfrutar de los beneficios, aunque por excepción pudiera incluirse algún producto agrícola. Sin embargo, la propia Ley [Sección 503 (c) (1)] enlista diversos bienes que *no podrán ser* elegidos. Algunos de ellos, como textiles, calzado, productos de vidrio, productos electrónicos, acero de ciertos tipos, etc., le interesan a México en forma prioritaria. También caen en este grupo todos los demás *que el Presidente determine*, o que se hallen sujetos a investigación o medida sancionadora dictada con base en la Sección 203 de la Ley de Comercio o en las secciones 232 y 351 de la *Trade Expansion Act of 1962*.

Cuando esto suceda y el producto quede fuera de la preferencia a partir del siguiente año, podrá volver a gozar de la misma en el momento en que se coloque en la hipótesis de elegibilidad.

Como vemos, se procura en principio alentar la industrialización de los países beneficiarios. Empero, en el momento en que éstos principian a ser competitivos se les cortan las alas. Por otra parte, la exclusión expresa de ciertos productos, casualmente elaborados en varios países iberoamericanos, así como la amenaza de aumentar la lista si el Presidente los considera “sensibles”, constituyen un freno que contradice y se contraponen al propósito noble de la Ley.

Si a esto agregamos los artículos que se hallan sujetos a “medidas” sancionadoras, la lista es muy reducida para cada país interesado, que obviamente sólo producirá parte de los que se incluyen en la lista, algunos de los cuales, además, estarán eventualmente en las condiciones de la “necesidad competitiva”. Por otra parte, y como una excepción a la norma, existe la posibilidad de incluir en el SGP a los bienes que a la fecha de la promulgación de la Ley no se producían en Estados Unidos.

Como se puede comprender fácilmente, el SGP no es,

como se sostuvo en su oportunidad, la panacea que resuelve todos los males; encierra efectos de largo plazo que se deben estudiar seriamente y que pueden ser positivos y negativos. En efecto, cabe plantear, entre otras, las siguientes interrogantes:

- ¿Cuántos y qué productos se convertirán en competitivos merced a las preferencias?
- De éstos, ¿cuántos afectarán a las exportaciones mexicanas?
- Asimismo, ¿qué productos mexicanos podrán venderse ahora en el mercado estadounidense?
- ¿Qué productos excluidos para otros países podremos vender?
- Visto este panorama, ¿cómo podremos aprovechar mejor nuestra capacidad ociosa industrial?

Antes de entrar en vigor la Ley de Comercio, CIES/CECON hizo un estudio²⁵ para conocer qué productos mexicanos exportados en 1973 serían afectados por los topes de la cláusula de competencia, es decir, aquéllos cuyo valor estimado sobrepasaba 25 millones de dólares o equivalía a 50% del total importado. El resultado no fue agradable. Por otra parte, dicho estudio brinda algunas sorpresas, pues así se supo, por ejemplo, que México es el proveedor exclusivo de berenjenas, de litargirio, de porcelanizados, de plomo en barras y en polvo, de partes de estroboscopios, y casi absoluto en otros ocho productos, en que los provenientes de México pasan de 90% del total de las importaciones de Estados Unidos.²⁶

Junto con estos puntos, que requieren urgentes y bien meditados estudios, debe investigarse si en los cómputos de los productos mexicanos afectados por la fórmula de la “necesidad competitiva” se estimaron los bienes “en tránsito”, que no afectaron para nada el mercado pero que aparecen como procedentes de México. Esto pudo provocar que se alcanzara el tope. Es indispensable señalar este hecho ante las autoridades aduanales estadounidenses y establecer de común acuerdo un sistema estadístico que refleje la realidad del flujo comercial y no provoque medidas injustas al proporcionar datos equivocados. Recientemente se dieron a conocer los productos importados por Estados Unidos de los países beneficiarios del Sistema durante los primeros diez meses de 1977 que se acercaban a la línea de peligro de la fórmula de competencia. Pese a que la comunicación tiene el buen cuidado de advertir que carece de efectos legales y que sus propósitos son sólo informativos, su importancia es innegable; es hora de verificar sistemas, cómputos y estadísticas de los interesados con esta información.²⁷

La OEA preparó otra lista que abarca un período mayor, de enero a noviembre de 1977, y encontró que 1 213 productos están excedidos de los límites legales.²⁸ De ellos, aparentemente 67 provienen o afectan a México, según declaraciones del Subsecretario mexicano de Comercio Exte-

25. OEA/Ser. H/XIII-CIES/CECON Comercio /73, 4 de noviembre de 1974.

26. Véase el Anexo.

27. *Federal Register*, vol. 43, núm. 13-19/1/78, pp. 2782-2784.

28. OEA-CECON, *Boletín Comercial*, vol. III, ed. especial, Washington, febrero de 1978.

rior, lo cual significa que se pagarán 420 millones de dólares por concepto de impuestos, si llegan a ser eliminados de la lista.²⁹

Sin duda el SGP de Estados Unidos es un incentivo a las exportaciones actuales, pero más puede serlo respecto a las futuras. De ahí que su conocimiento, así como el de los demás establecidos (Canadá, la Comunidad Económica Europea, Australia, Japón y otros países) sea indispensable, pues con habilidad se pueden aprovechar las ventajas que ofrecen.³⁰

Por lo que toca a los países hispanoamericanos, en 1976 exportaron a Estados Unidos 10 955 millones de dólares, aproximadamente 8% del total de las importaciones (121 070.5 millones). Sus ventas se incrementaron en dicho mercado, durante 1976, en sólo 142 millones de dólares. De los bienes importados enlistados en el SGP, con valor de 1 348.5 millones, sólo 835 millones disfrutaron del beneficio, equivalentes a 61.9% del total.³¹ Esto habla muy mal de los países hispanoamericanos, pues si a las trabas, excepciones y salidas del SGP se añaden la desidia y la ignorancia, el resultado es poco satisfactorio; mal se puede pretender una mayor ventaja o una lista más completa de productos, si no se demuestra interés agotando los beneficios actuales.

Para tratar de remediar esta deficiencia, en la Agenda de la Séptima Reunión Anual del CECON, que tuvo lugar del 10 al 14 de mayo de 1977, se incluyó un punto sobre el mejor aprovechamiento del Sistema General de Preferencias. Se obtuvieron resultados alentadores, pues entre otros puntos dignos de mencionarse, el Gobierno de Estados Unidos decidió llevar a cabo un estudio por parte del Comité Ejecutivo sobre Política Comercial (CEPC) —dependiente del Representante Especial para Negociaciones Comerciales— sobre los resultados del primer año y de las principales dificultades para su aprovechamiento. Los países latinoamericanos presentaron, además, diversas propuestas tendientes a lograr un éxito mayor en el uso del sistema.³²

El estudio en cuestión ya se elaboró y consta de cuatro partes: análisis cuantitativo, análisis cualitativo, procedimientos para mejorar el sistema preferencial, e informe final.³³

Sin pretender comentarlo, pues rebasaría el propósito de este trabajo, se puede afirmar que la piedra angular es la difusión adecuada, oportuna y constante del SGP; sólo así se podrá conocer objetivamente su importancia, sus posibilidades y sus fallas, y sólo así se podrán sugerir cambios que beneficien a Latinoamérica.

CONCLUSION

No deja de ser un tanto aventurado predecir si el Sistema

29. *Excelsior*, México, 9 de febrero de 1978, p. 4A.

30. Para un mejor conocimiento de los sistemas mencionados, véase *El Sistema Generalizado de Preferencias, informe de la Secretaría de la UNCTAD sobre los esquemas aplicados y sus modificaciones hasta marzo/72*, Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), México, octubre de 1972, y *Sistemas generalizados de preferencias para países en desarrollo*, publicación 378, IMCE, México, diciembre de 1975.

31. *Boletín Comercial del CECON*, vol. II, núm. 3, marzo de 1977, pp. 1 y 2.

32. Véase *Boletín Comercial del CECON* vol. II, núm. 6, junio de 1972, pp. 2 y 3.

33. OEA-CIES, OEA/Ser. H/XIII-CIES/CECON/253, 15 de abril de 1977.

General de Preferencias será beneficioso de manera importante a México, o sólo en forma limitada. Empero, parece pertinente transcribir la opinión vertida en un estudio sobre la Ley que preparó el Departamento de Planeación y Estadística de la Dirección de Planeación y Estudios del IMCE, en noviembre de 1974, que en lo pertinente dice:

“Un breve examen de las facultades que se pretenden otorgar al Presidente bajo este título y de las restricciones que se contemplan para el otorgamiento del trato preferencial, sugiere que los beneficios que México puede derivar del mismo serán de un alcance muy limitado. En primer lugar se excluye una extensa serie de productos en los cuales México tiene una ventaja comparativa real o potencial. En segundo lugar, el país beneficiario está sujeto al juicio del Presidente de los Estados Unidos, y no a la aceptación de una definición aprobada internacionalmente. En tercer lugar, no se puede otorgar una preferencia arancelaria intermedia (es decir entre cero y la tarifa aplicable bajo el principio de nación más favorecida), lo que aunado al requisito de audiencias previas ('hearings') reduce potencialmente el número de artículos que pueden estar sujetos a trato preferencial debido a las presiones de los productores o trabajadores nacionales. En cuarto lugar, se establecen topes al monto de las exportaciones de cada artículo que puede recibir trato preferencial. En quinto lugar, se excluirá del trato preferencial a aquellos artículos de aquellos países que el Presidente juzgue que han demostrado su competitividad. Además de la posible arbitrariedad de la determinación de 'competitivo', se pretende eliminar a aquellos productos en que un país en desarrollo goza de ventajas comparativas, y que son en los cuales este tipo de países pueden aspirar a penetrar en el mercado de Estados Unidos. Cuando un país no puede competir o lo hace con dificultades, es cuando se le ofrecerá un trato preferencial. En sexto lugar, los artículos que sean objeto de preferencias arancelarias podrían estar sujetos a las restricciones que se han analizado a lo largo de este documento; finalmente debemos mencionar que este esquema de preferencias no coincide con su original ofrecido en la UNCTAD ni con las características que los países en desarrollo han pretendido de los esquemas de este tipo.”³⁴

Recientemente, en el Foro de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), durante su XVII período ordinario de sesiones celebrado en Guatemala, un funcionario de la OEA (Santiago Murray) sostuvo que México solamente aprovecha 40% de los beneficios del SGP, sin contar las exportaciones fronterizas que no tienen un gran valor agregado.³⁵

Esta opinión ha sido confirmada en otras fuentes, que indican que no sólo los exportadores mexicanos no aprovechan cabalmente el SGP, sino que en 1976 se pagaron 12 millones de dólares que pudieron haberse ahorrado. La consecuencia global es que las exportaciones a Estados Unidos ascendieron sólo 14% en dicho año.³⁶

Lamentablemente esto no sólo sucede con México, sino también con el resto del continente, por lo que urge buscar algún remedio eficaz.

34. Páginas 20 y 21.

35. *Excelsior*, México, 30 de abril de 1977.

36. *Journal of Commerce*, Nueva York, septiembre de 1977.

ANEXO

Importaciones de Estados Unidos procedentes de México que en principio estarían afectadas por el sistema de los 25 millones de dólares o de 50% de cuota (Miles de dólares, 1972)

<i>Producto TSUS</i>	<i>NAB</i>	<i>Descripción</i>	<i>Total importaciones de Estados Unidos</i>	<i>Importaciones procedentes de México</i>	<i>% del total</i>
132.55	11.08	Almidones n.e.	686	439	64
136.20	7.01	Berenjenas	981	981	100
147.90	8.01	Mangos	1 821	1 384	76
161.69	9.10	Orégano	3	2.5	84
168.50	22.09	Bebidas espirituosas n.e.	4 352	3 786	87
192.85	14.03	Paja y fibra de arroz procesadas	2 161	1 210	56
200.91	44.28	Dueleta de madera suave	2 444	1 393	57
202.62	44.19	Moldura de pino y ornamentos	13 511	13 376	99
206.60	44.20	Marcos de madera	12 944	6 731	52
222.40	46.03	Bolsas y canastas de bambú	1 808	904	50
256.85	48.21	Otros artículos de papel n.e.	5 068	4 156	82
304.44	54.02	Fibras de ramio	39	32	81
355.04	59.01	Fibras no tejidas, excepto de algodón	1 830	1 391	76
422.76	28.38	Sulfato de cinc	475	309	65
466.30	34.02	Detergentes sintéticos	126	102	81
473.52	28.27	Litargirio	4 147	4 147	100
473.56	28.27	Plomo rojo	377	354	94
473.62	28.38	Plomo blanco sublimado	17	16	97
511.31	68.11	Discos de concreto y azulejos	1 669	1 469	88
511.41	68.11	Azulejos de concreto	235	228	97
512.44	68.10	Artículos de estuco n.e.	574	413	72
523.94	68.16	Artículos de sustancias minerales	327	209	64
535.31	69.10	Artículos sanitarios	6 559	4 263	65
540.14	70.01	Sobras de vidrio	93	69	74
540.27	70.02	Porcelanizados	6	6	100
545.23	70.10	Contenedores de vidrio	6 969	3 485	50
545.65	70.14	Chimeneas de vidrio	766	651	85
613.15	74.07	Tubería de cobre	77	44	57
624.30	78.02	Alambre de plomo	1	0.5	50
624.32	78.02	Plomo en barras	9	9	100
624.40	78.04	Plomo en polvo	40	40	100
624.42	78.04	Plomo en escarcha	244	237	97
632.60	81.04	Aleación de antimonio	136	79	58
646.98	83.02	Sillas y arneses de montar	272	245	90
649.37	82.04	Tornillos de banco para máquinas	8 377	5 278	63
685.20	85.15	Aparatos de televisión	679 930	96 169	14
687.60	85.21	Tubos electrónicos, transistores y componentes	389 573	64 591	17
688.12	85.23	Equipos de ignición para vehículos	3 113	1 837	59
702.15	65.04	Capuchones de fibra de papel	350	291	83
702.35	65.02	Sombreros en general	454	250	55
702.45	65.04	Sombreros de fibras vegetales	491	486	99
713.19	90.29	Partes de estroboscopios	1	1	100
740.05	71.12	Joyería de plata	1 280	781	61
750.29	96.01	Escobas de mijo	1 063	829	78
750.30	96.01	Otras escobas de mijo	27	26	96