

LA EROSION DEL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS

Por: LIC. VICENTE QUEROL C.

Director de Comercio Internacio-
nal de la Academia de Arbitraje
y Comercio Internacional del
Instituto Mexicano de Comercio
Exterior.

SUMARIO

Nota Preliminar. I. La sensibilidad de la industria de Estados Unidos. II. La Autoerosión. III. La Revisión Periódica. IV. El Plazo de Vigencia. V. Los Casos Particulares. VI. Las Barreras no Arancelarias. VII. Los Límites Máximos. VIII. Las Negociaciones Comerciales Multilaterales. IX. La Graduación. X. El Desconocimiento del Sistema Generalizado de Preferencias.

NOTA PRELIMINAR

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) posiblemente constituye el más alto apoyo, en el orden comercial internacional, que jamás se hayan dado de los países industrializados a los países en vías de desarrollo. Las franquicias y rebajas arancelarias que significa el SGP debería producir una elevación categórica de los flujos comerciales para obtener provecho de esas situaciones. Sin embargo, hay en su contexto y en su sistema operativo numerosas causas de erosión que, si fueran superados, harían de estas preferencias un alto estímulo comercial como el que se estimó en su etapa inicial.

El Sistema Generalizado de Preferencias fue formulado durante la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) efectuada en Ginebra, Suiza, en el año

de 1964, y se aprobó por unanimidad en una Conferencia de la misma naturaleza que se celebró en 1968 en Nueva Delhi. De esa manera, surgió por fin, lo que fue acordado por los participantes en la Ronda del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT) (1960-62), consistente en esencia en rebajas arancelarias, que producía ya efectos, y cuando se insinuaba también la necesidad de una nueva Ronda que comprendiera fórmulas viables para buscar solución al problema de las barreras no arancelarias que en forma creciente, multifacética y muchas veces incontrolable afecta y distorsiona el comercio internacional.

Sin embargo, la reducción o eliminación de la barrera no arancelaria es potencialmente, con la salvedad de lo que presentamos en este ensayo, una concesión de consideración para los países en desarrollo beneficiarios, es también un estímulo para sus exportaciones.

Al proyectar la eliminación o rebaja del impuesto de importación como consecuencia de la implantación del SGP, las partes otorgantes y en especial los países en desarrollo beneficiarios pudieron prever diversos beneficios:

- Aumento del flujo comercial desde los beneficiarios a los otorgantes del Sistema, repercutiendo principalmente en manufacturas y semimanufacturas;
- Aumento de las exportaciones no tradicionales de los beneficiarios;
- Diversificación de los mercados en áreas idóneas para su comercio;
- Diversificación de sus exportaciones;
- Mejoramiento de la competitividad de sus productos;
- Apoyo a su proceso de integración económica en base al llamado trato acumulativo a los productos procedentes de países que son miembros con esa finalidad de una asociación;
- En suma, una contribución a su desarrollo económico.

Por eso desde que el Dr. Raúl Prebisch, economista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sugirió el

establecimiento de un SGP, los países en desarrollo hicieron suya la proposición en base a los propios fundamentos que se enunciaron en esa propuesta. Decía el Dr. Prebisch que: "Ayudaría a las industrias de los países en desarrollo a superar las dificultades que encuentran en los mercados de importación por sus elevados costos iniciales; se trata de una medida temporal que, al abrir mercados mayores a las industrias de los países en desarrollo, les permitiría abatir sus costos, pudiendo así competir en los mercados mundiales sin necesidad de preferencias continuas".¹

Es preciso destacar que muchos de los postulados del Dr. Prebisch al respecto, fueron obviamente planteados con el fin de hacer negociable su propuesta, y así, con el tiempo quedó en evidencia, por ejemplo, que un plazo de 10 años es escaso para los fines que persigue el SGP, para divulgarlo, para crear medios administrativos, poner en actividad áreas de su utilización, abrir nuevos mercados a veces con productos nuevos, etcétera, todo lo que requiere de actividades dilatadas. En relación a este punto, los países en desarrollo propusieron en la Carta de Argel un plazo de 20 años para el SGP.

Aunque el SGP no es producto de un convenio o tratado, sino de la voluntad unilateral de los países otorgantes, lo que hace que esa voluntad unilateral prive en su establecimiento, modificación y extinción, se precisó el consenso de los destinatarios del beneficio que son quienes lo aplican. Este consenso se hizo efectivo en base a puntos que se describieron con mucha generalidad, aun con criterios desuniformes de los otorgantes y también con puntos no resueltos. Para los países en desarrollo se trató de obtener la mejor oferta posible y apremiar el arranque del SGP.

Resulta difícil la estimación de que los países desarrollados otorgantes de las preferencias generalizadas hubieran olvidado considerar que a través de ellas se motivase en oportunidades una transferencia de recursos en perjuicio de sus propios productores, al producirse un desplazamiento de la demanda hacia los productos beneficiados, porque suficientes mecanismos prevén y cautelan este interés.

¹ GRAHAM R., Thomas. "El Sistema de Preferencias de EUA para los Países en Desarrollo. Innovación Internacional y el Arte de lo Posible". *The American Journal of International Law*. Vol. 72. Washington, D. C., p. 526.

Por esto, parece improcedente la utilización de mecanismos como la "gradualidad" que, si bien fueron insinuados al establecerse el SGP, tienen medidas paralelas de similar efecto que, al concurrir simultáneamente, hacen más efectiva la nulificación del Sistema en ciertas áreas, más allá de lo previsible.

El presente estudio pretende analizar las diversas causas de erosión del SGP que evidentemente no están constituidas exclusivamente por los sistemas de salvaguardia dentro de los esquemas, ni por los contingentes, ni por la Fórmula de la Necesidad Competitiva, como parece estimarse por algunos autores, sino por un cúmulo de factores que no pretendemos haber detectado totalmente.

Consideramos que es una medida cuyos efectos deben ponderarse en relación con otros factores que estimulan o desestimulan el flujo de los productos desde los países en desarrollo hacia los mercados de los que otorgan las preferencias, de tal manera que no es concebible el beneficio que significa el Sistema sin considerar todos esos factores que menoscaban su significado para las exportaciones de los beneficiarios.

En particular nos referimos en este estudio al esquema preferencial de Estados Unidos en su aplicación por las exportaciones de México, sin perjuicio de que los planteamientos expuestos puedan ser útiles para el análisis de relaciones similares de otros países en desarrollo.

I. LA SENSIBILIDAD DE LA INDUSTRIA DE ESTADOS UNIDOS

La cobertura del esquema preferencial de Estados Unidos de América (EUA) tiene íntima relación con la sensibilidad de su producción, con la vulnerabilidad de su industria. Se trata de un contexto de especial interés para los países en desarrollo, cuyas exportaciones están en las áreas de sensibilidad y para EUA presenta la particularidad de que la atracción de su mercado hace afluir productos en elevadas cifras hacia él.

En la Sección 503 de la Ley de Comercio de 1974 se indican algunos artículos sensibles en la economía de EUA.

Obviamente, estos son los más característicamente sensibles:

- Artículos textiles y de vestir, sujetos a acuerdos textiles;
- Relojes de bolsillo y de pulsera;
- Artículos electrónicos susceptibles de resultar afectados por las importaciones;
- Artículos de acero susceptibles de resultar afectados por las importaciones;
- Artículos de calzado (casi siempre);
- Productos de vidrio semimanufacturados y manufacturados susceptibles de resultar afectados por las importaciones; entre estos artículos se encuentran renglones que califica-damente constituyen las principales exportaciones de los países en desarrollo adelantados.

El Comité Conjunto del Congreso de Estados Unidos ordenó en 1978 una investigación sobre las áreas vulnerables de la industria de su país proyectada a más de 5 años, al que se agregó un cuadro sobre el producto sensible, el país abastecedor, comprendidos: Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong, Brasil, India, Filipinas, Singapur y México, que son los países considerados en desarrollo adelantados y que, según ese informe, afectan, junto con Japón a las áreas sensibles de la industria de EUA, punto muy polémico. Sobre ese cuadro se ha elaborado el agregado bajo el No. 1 en este ensayo, seleccionando los productos pertinentes a México.

En esa elaboración,² entre otros puntos, se trata de impugnar la concesión del Sistema Generalizado de Preferencias a los países en desarrollo adelantados; señala que: “Concentran sus esfuerzos en exportar productos manufacturados en sectores en que utilizan su recurso más abundante: el bajo costo de la mano de obra. Estos productos intensivos en ese factor están vinculados a la competencia en algunas de las áreas más débiles de la economía de EUA. El aspecto exitoso de esta economía de pagar altos salarios enfatizando la producción en base al capital intensivo y avanzada tecnología, significa que las industrias que se adecúan a este modelo se ven en dificultades si están expuestas a la competencia de las importaciones.”³

² Denominada *Anticipating Disruptive Imports* y fue preparada por Stephen B. WATKINS y John R. KARLIK.

³ *Ibid.*, p. 1.

CUADRO I

GRADO DE SENSIBILIDAD DE PRODUCTOS DE EUA
Y EXPORTACIONES DE MEXICO

<i>Producto</i>	<i>Nivel de sensibilidad</i>	<i>Otros abastecedores</i>
Bolsas y canastas	A	Taiwán, Corea, Filipinas y Hong Kong.
Marcos de madera para cuadros y espejos	M	
Abrigos, chamarras, trajes para hombres y niños	A	Taiwán, Corea del Sur, India, Singapur, Filipinas y Hong Kong.
Blusas para mujer y niñas	M	Filipinas, India y Singapur
Pantalones y shorts	B	Filipinas, Singapur e India.
Abrigos y chamarras	M	Taiwán, Corea del Sur, India, Singapur y Filipinas.
Gelatina comestible	M	
Cerámica ornamental	M	Corea del Sur, Taiwán y Brasil.
Hojas de vidrio	B	
Cristalería con luz	B	
Cristalería	B	Taiwán.
Zinc	B	
Arneses y sillas de montar	M	Corea del Sur.
Herramientas no eléctricas	M	
Calculadoras	B	Brasil, Taiwán, Hong Kong y Singapur.
Cassettes para grabar	A	Taiwán, Corea del Sur y Singapur.

Abreviaturas: A, alto. M, medio. B, bajo.

<i>Producto</i>	<i>Nivel de sensibilidad</i>	<i>Otros abastecedores</i>
Rectificadores, inductores y partes	M	Singapur y Hong Kong.
Artículos electrotérmicos para el hogar	M	Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur.
Bocinas	B	Taiwán y Corea del Sur.
Aparatos y partes de televisión	A	Brasil, Taiwán, Corea del Sur y Singapur.
Capacitores eléctricos	A	Corea del Sur.
Resistores	M	
Reguladores de corriente y voltaje	M	
Tubos electrónicos	A	Brasil y Singapur.
Circuitos integrados	M	Taiwán, Corea del Sur, Singapur y Hong Kong.
Otros semi-conductores	B	Taiwán, Corea del Sur, Singapur y Hong Kong.
Artículos eléctricos y partes	A	Taiwán y Corea del Sur.
Botes de placer	B	Taiwán.
Calzado que no sea de goma; de mujeres	A	Brasil, Taiwán, Filipinas e India.
Hombres	A	Brasil, Taiwán y Corea del Sur.
Niños	M	Brasil, Taiwán y Corea del Sur.
Pantunflas, etc., de cuero, piel o plástico	A	Taiwán y Corea del Sur.
Sombreros diversos	A	Taiwán.
Guantes de piel	A	Corea, Filipinas y Hong Kong.

<i>Producto</i>	<i>Nivel de sensibilidad</i>	<i>Otros abastecedores</i>
Equipaje de piel y otros	B	Taiwán, Corea del Sur y Filipinas.
Anteojos, etcétera	M	Taiwán y Corea del Sur.
Relojes y piezas	B	Taiwán y Corea del Sur.
Cintas magnéticas	B	
Llantas y tubulares para bicicleta	M	Taiwán.
Máquinas de juegos	M	Taiwán, Singapur y Hong Kong.
Ropa de hule o plástico	A	Taiwán y Corea del Sur.
Partes manufacturadas de piel	B	
Ropa de piel	A	Brasil, Taiwán y Corea del Sur.

Es necesario señalar que la competencia más importante que afrontan las empresas de EUA que no se adecuaban al modelo es, precisamente, la de las empresas adecuadas a él.

Es efectivo que los textiles y calzado constituyen ejemplos clásicos de áreas industriales sensibles en EUA, así como en la mayor parte del mundo y que esas industrias contratan mano de obra no calificada, pero, en lo que respecta a calzado, salvo lo que se refiere a la competencia del más barato originado en Taiwán y Corea del Sur, la del más selecto proviene fundamentalmente de Italia y España y en el mediano compiten muchos países, y, en lo que dice relación con textiles, aún considerando la alta cuota de los países en desarrollo adelantados, no se puede negar que los países desarrollados son fuertes exportadores, como por ejemplo el propio EUA, el Reino Unido, la CEE y Japón, siendo China el principal exportador de ropa de tipo medio.

Agrega el estudio citado que "el problema del esquema de Ayuda de Ajuste actual, es que esta última concurre mucho después de que se ha provocado el perjuicio y que, aún más, las em-

presas afectadas invariablemente prefieren los aranceles altos o la cuota (de importación) a la Asistencia de Ajuste...”⁴

Es relevante que argumentos como los que analizamos deban considerarse dentro de un contexto global que contemple, también, el abastecimiento a EUA de productos primarios, en los que México, con otros países como Brasil son fuertes abastecedores.

A la autoconsulta que se formula el informe de referencia sobre si “los países en desarrollo están exportando a EUA productos nuevos o más sofisticados, si esta tendencia parece mantenerse o acelerarse en el futuro”, responde que “se concluye que mientras esos países efectivamente están exportando a EUA productos nuevos y más sofisticados y con ello poniendo a prueba a las industrias del país, la mayoría de los artículos de la respectiva lista comprenden áreas de la ya intensiva competencia desde el exterior. Entre estos artículos tradicionales están: la ropa, cerámica y vidrio, sombreros, calzado, guantes, bicicletas, juguetes y productos de piel. Entre los productos nuevos se incluyen: herramientas, maquinaria agrícola, máquinas de escribir y de oficina, equipo electrónico, equipo fotográfico y cámaras”.⁵

El propio informe en mención, en sus conclusiones indica que “mientras que la competencia dentro de Estados Unidos originada en los nuevos países industriales puede ser menos importante en el futuro, esas naciones pueden llegar a ser tenaces competidoras, como nunca antes, en las ventas a otros mercados. Estos países en desarrollo adelantados tienen la potencialidad para alcanzar la calidad de primeros abastecedores de herramientas, equipo de construcción pequeño, motocicletas, automóviles, componentes industriales y productos electrónicos, tanto en sus propios países, como en los países de menor desarrollo”.⁶

Agrega que “es probable que EUA retenga una ventaja comparativa inmutable solo en productos y técnicas en que es el más avanzado en desarrollo tecnológico o en que se requiere para su nación un mercado muy integrado”.⁷

Estimamos que las siguientes causales erosionan significativa-

⁴ *Ibid.*, p. 2.

⁵ *Ibid.*, p. 9.

⁶ *Ibid.*, p. 15.

⁷ *Ibid.*

mente el SGP muchas veces operando simultáneamente, entre sí. La erosión proviene, en oportunidades, de las propias normas del esquema respectivo y en otras de factores ajenos a ellas.

II. LA AUTOEROSION

Los esquemas preferenciales limitan el beneficio en relación a los países beneficiados, a los productos comprendidos en ellos, a los niveles máximos de utilización, etc.

El esquema de EUA utiliza los siguientes mecanismos para limitar las preferencias generalizadas:

- La cobertura de países en que comprende unas 140 naciones y territorios, mecanismo en base al cual, entre 1976 y 1980 se eliminó de las preferencias a Laos, Timor Portugués y Etiopía.
- La cobertura de productos que se extiende a unos 2,850 fracciones de las, más o menos, 7,000 que comprende su arancel;
- Los requisitos de origen en base al 35% del valor o costo de los materiales producidos en el país beneficiario y de los costos directos de las operaciones de elaboración que en él se realicen;
- La Salvaguardia contenida en la sec. 503 (c) (g) de la Ley de Comercio de 1974, por la que el Presidente pueda declarar que un artículo es afectado por las importaciones comprendidas en el SGP y excluirlo del Sistema.
- La Fórmula de la Necesidad Competitiva que examinamos más adelante.

III. LA REVISION PERIODICA

La revisión periódica del esquema de EUA lo desestabiliza y, por ende, lo erosiona, de la misma manera que la reclasificación arancelaria que opera con un carácter de mayor excepcionalidad.

En el esquema en referencia, anualmente se procede a la revisión de la cobertura de los productos en base a las demandas

de los interesados en el lapso que va desde el 1 de junio y el 31 de marzo del año siguiente. Es posible la revisión de oficio.

Mientras los esquemas sean revisados con frecuencia, y por tanto, egresen productos de ellos, se reclasifiquen arancelariamente los productos, o por cualquier otra causa haya reconsideración de la calidad de producto elegible, la estabilidad quedará afectada en alto grado y el exportador beneficiario temerá justificadamente proyectar sus operaciones en base a un factor oscurecido por la duda. Por esta razón, la revisión periódica de los esquemas es motivo de erosión del SGP cuando signifique exclusiones.

IV. EL PLAZO DE VIGENCIA

Al crearse el SGP se estimó que el plazo de 10 años era suficiente para alcanzar los objetivos. Naturalmente, a la sazón no pudo considerarse que en el decenio de los años setentas a ochentas ocurrirían etapas de recesión que interferirían negativamente en los flujos comerciales.

No debió fijarse plazo para metas que están sujetas a imponderables, a factores con tantas variables, sino establecer la condición en que fehacientemente se cumpliera su cometido.

Es el caso que, a diez años desde que se puso en vigor la mayoría de los esquemas preferenciales, se está muy lejos de alcanzar las metas propuestas y la Comisión Especial de Preferencias de la UNCTAD "acogió con satisfacción la decisión adoptada en el cuarto período de sesiones de la Conferencia de prorrogarse el SGP después del plazo inicial de diez años".⁸

El plazo no es de la esencia del SGP y al efecto Australia no tiene plazo de vigor para su esquema.

La vigencia que generalmente tienen los esquemas por el plazo de 10 años, hace que el beneficio pierda estabilidad y certeza.

Justo es aclarar que algunos países otorgantes ya han determinado las prórrogas de sus esquemas, como es el caso de Japón, cuyo esquema perdurará hasta 1991, y la CEE que decidió mantenerlo por lo que reste del siglo. Naturalmente, esto fortalece el

⁸ UNCTAD, *Op. cit.*, p. 10.

uso de los esquemas. Pero, hay muchas dudas en lo que respecta a otros países.

El esquema EUA entró en vigor en 1975 y hubo de ajustar sus mecanismos, para sólo operar desde 1976, con lo que se perdió un año de utilización. En consecuencia, su vigencia que comenzó en 1976 sólo será de 9 años, pues se extingue el 31 de diciembre de 1984; obviamente, este plazo es breve para hechar a caminar proyectos que no signifiquen meramente aprovechar incidentalmente la preferencia, sino convertir la ventaja comparativa en una herramienta de comercio internacional.

Ahora que ya faltan sólo 2 años para la extinción de la vigencia del esquema de EUA, la erosión aparece con mayor evidencia por este concepto.

V. LOS CASOS PARTICULARES

Siempre hemos señalado entre las exportaciones de México al pepino fresco, helado o congelado, como uno de los productos que particularmente, sienta tipo en cuanto a su estabilidad en un año en el esquema de EUA.

Este producto tiene tres situaciones en un solo período. Bajo la fracción 13.590 del arancel de EUA, este tipo de pepino que ingrese entre el 1o. de diciembre y el último día de febrero, está preferenciado, pero como la exportación supera los niveles de competitividad, queda suspendido del beneficio y paga un arancel de 2.2 centavos por libra.

El producto ingresado bajo esta fracción alcanzó a 25.8 millones de dólares en 1980, que correspondieron al 98% de las importaciones totales americanas en ese renglón y quedaron, por ende, suspendidas de la preferencia arancelaria.

Por su parte, el pepino del mismo tipo, ingresado a los Estados Unidos entre el 1o. de marzo al 30 de junio del mismo año, bajo la fracción arancelaria 13.592, no está preferenciado y paga una tarifa de 3 centavos por libra.

Aún puede el pepino entrar al mercado de EUA desde el 1o. de julio al 31 de agosto y en este caso está preferenciado bajo la fracción 13.594. Las exportaciones mexicanas de 1980 en ese

renglón, como de ordinario, fueron bajas, sólo de 1,157 dólares por lo que se mantuvieron en la preferencia.

En este aspecto, la erosión yace en la multiplicidad de situaciones por que pasa el producto, lo que desorienta al usuario del sistema.

VI. LAS BARRERAS NO ARANCELARIAS

Otro de los motivos de erosión del SGP está constituido por las barreras no arancelarias que desde hace unos años han pasado a constituirse en el principal obstáculo al comercio internacional.

La erosión provocada por esta causa puede llegar a anular el beneficio preferencial y como, en oportunidades, su imposición no obsta a la concesión de la preferencia, es posible que el grado de erosión sea incuantificable.

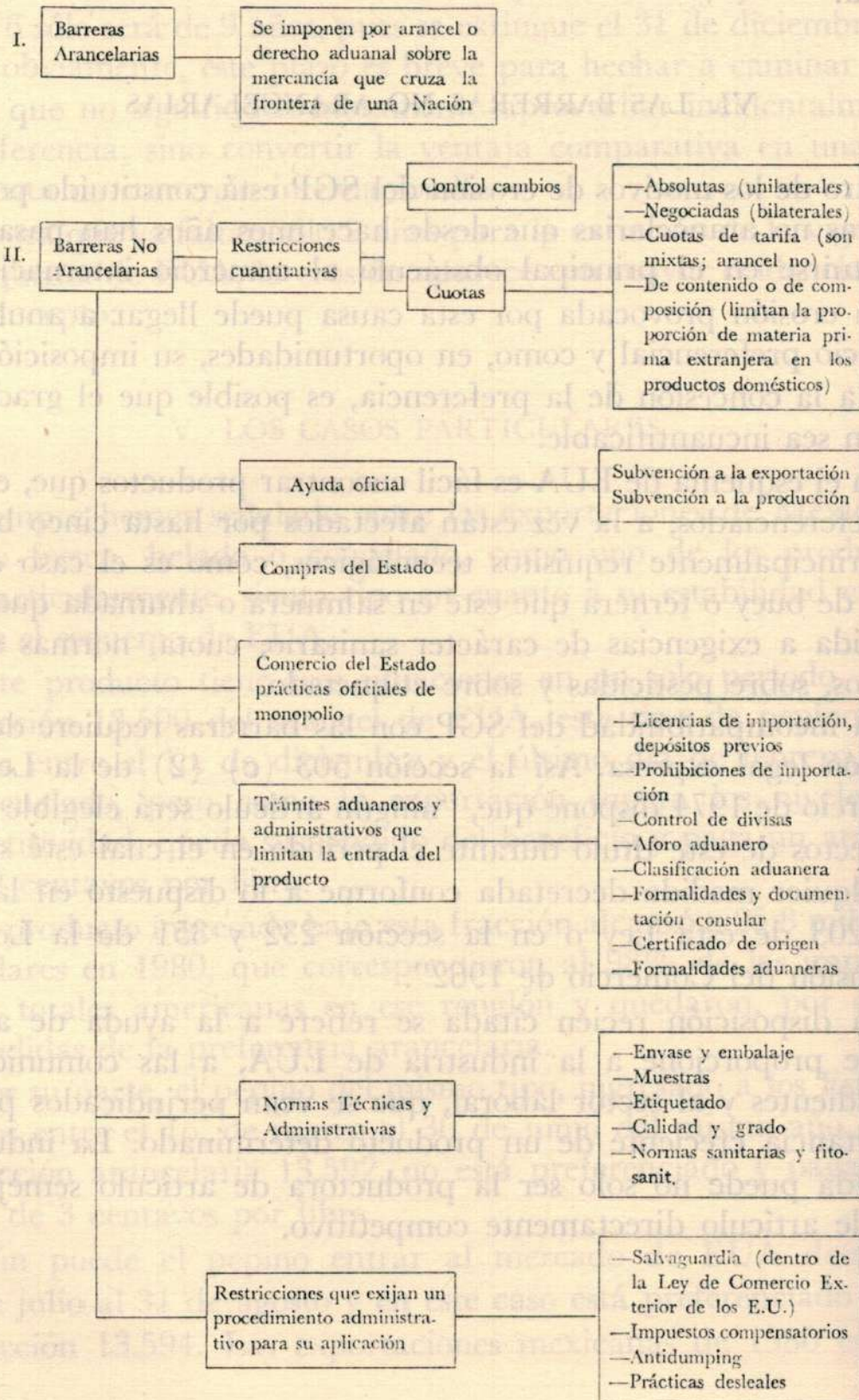
En el esquema de EUA es fácil encontrar productos que, estando preferenciados, a la vez están afectados por hasta cinco barreras, principalmente requisitos tecnológicos, como es el caso de la carne de buey o ternera que esté en salmuera o ahumada que está sometida a exigencias de carácter sanitario, cuota, normas sobre aditivos, sobre pesticidas y sobre etiquetado.

La incompatibilidad del SGP con las barreras requiere de disposición legal expresa. Así la sección 503 (c) (2) de la Ley de Comercio de 1974 dispone que, "ningún artículo será elegible para los efectos de este título durante el período en el cual esté sujeto a cualquier medida decretada conforme a lo dispuesto en la sección 203 de esta Ley o en la sección 232 y 351 de la Ley de Expansión del Comercio de 1962".

La disposición recién citada se refiere a la ayuda de ajuste que se proporcione a la industria de EUA, a las comunidades dependientes y al sector laboral, que se vean perjudicados por la importancia creciente de un producto determinado. La industria afectada puede no solo ser la productora de artículo semejante, sino de artículo directamente competitivo.

CUADRO II

CLASIFICACION DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS AL COMERCIO EXTERIOR



A pesar de que México desde 1975 se ha visto sujeto a unos 28 casos de investigación sobre esa ayuda de ajuste que se otorga imponiendo el tipo de barrera denominada salvaguardia, solo en 2 casos, pernos y tuercas, y sombreros, los artículos se han encontrado bajo el SGP y ambos casos no se han resuelto en contra de los productos mexicanos, por lo que no ha habido eliminación de las preferencias por esta causa.

Los intentos de que se excluyan del SGP a los artículos que se declaren haber sido afectados por dumping y por subsidios punibles con impuestos compensatorios, nos parecen improcedentes, ya que no podrían afectar a toda la exportación de un país sino solo a las empresas infractoras.

VII. LOS LIMITES MAXIMOS

Una de las mayores causas de erosión es la limitación que como nivel máximo establecen los propios esquemas de preferencias generalizadas.

La Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) y Finlandia no establecen límites al beneficio. Los otros 22 otorgantes establecen en sus esquemas niveles máximos.

Dentro de las modalidades de límites al trato preferencial podemos considerar dos grandes grupos: la salvaguardia, en base a la cual los productos se excluyen del esquema cuando las importaciones causen o puedan causar perturbaciones de mercado, esto es, perjuicios a la industria nacional del país otorgante importador y el sistema de restricción cuantitativa por el cual el beneficio tiene un límite en valor. A su vez, esta última modalidad posee dos formas de establecer el límite: un sistema cuantitativo "a priori", que es el imperante en los esquemas de la CEE y Japón para los productos industriales de los Capítulos 25 a 99 de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA) y un sistema cuantitativo "a posteriori", por el cuál se suspende el beneficio una vez que se ha comprobado que los productos superan los niveles, lo que se declara cuando ha transcurrido el año calendario y unos meses más, modalidad que es la de EUA.

En verdad, y así lo entienden diversos expositores de este tema, todo el sistema de niveles máximos de utilización del SGP constituye una salvaguardia, restricción para cautelar la producción del país otorgante de las preferencias, no obstante lo cual preferimos denominar salvaguardia a la facultad de que gozan los países que confieren el beneficio, de limitar o retirar, total o parcialmente, las ventajas arancelarias concedidas, cuando su mercado se ve afectado a causa de las importaciones preferenciales que se realicen en cantidades y precios tales que ocasionen o amenacen ocasionar un grave perjuicio a los productores de artículos semejantes o directamente competitivos.

Esta fórmula restrictiva se utiliza en forma selectiva, esto es, sólo para con el país o países que originan el perjuicio, a diferencia de la salvaguardia concebida como barrera en general al comercio internacional que restringe las importaciones de toda procedencia. En el SGP la disposición tiene por objeto flexibilizar el mecanismo de salvaguardia y proteger a los demás países beneficiarios.

La Cláusula de Salvaguardia del SGP está inspirada en el artículo XIX del GATT y con ella se reintegran los derechos ordinarios o, en su caso, los de la Nación más Favorecida, cuando se realizan las importaciones con la perturbación de mercado ya citada. Son 13 países los que utilizan la salvaguardia en sus esquemas como limitación del SGP. Muchos de estos países hacen operar la salvaguardia con el carácter de excepcional que debe tener. El esquema canadiense es uno de los que más excepcionalmente aplica la salvaguardia; sólo nos consta la suspensión de los derechos preferenciales para las botas de hule y el calzado, entre el 28 de agosto de 1975 y el 31 de diciembre de 1979, para permitir a los productores domésticos reestructurar y racionalizar sus operaciones, a fin de que alcanzaren la competitividad perdida anteriormente.

La CEE establece la salvaguardia para los productos de los Capítulos 1 a 24 de la NCCA, es decir, para los productos agrícolas y de la pesca, limitación que jamás ha aplicado en su esquema preferencial.

A a su vez, el esquema japonés posee el sistema de salvaguardia para todos los productos de la agricultura y de la pesca,

contenidos en los Capítulos de la NCCA citados en último término.

EUA posee, además de la Salvaguardia, un sistema “*sui generis*” de limitación al tratamiento SGP, en el que la característica principal es la aplicación “*a posteriori*” aunque sus bases estén preestablecidas. La suspensión de la preferencia rige para el año siguiente del calendario en que se exceden los niveles llamados de competitividad, esto es, desde el 1o. de abril de ese año subsecuente y se mantiene hasta que las exportaciones suspendidas por esta vía recuperen el nivel ordinario.

CUADRO III
SISTEMAS DE LIMITACION DEL SGP

<i>Sin limitación al beneficio</i>	<i>Con Salvaguardia</i>	<i>Con limitaciones cuantitativas “a priori”</i>	<i>Sui Generis</i>
1. Finlandia	1. Australia	1. CEE en productos manufacturados y semimanufacturados sensibles y semisensibles, javacho de vacuno y cuero de caballo.	E.U.A.
2. U.R.S.S.	2. Austria	2. Japón en productos industriales y de la minería.	
	3. Canadá		
	4. C.E.E. en productos agrícolas con excepción de Ananás en conserva, café soluble, tabaco y manteca de cacao.		
	5. N. Zelandia		
	6. Noruega		
	7. Suecia		
	8. Suiza		
	9. Checoslovaquia		
	10. Hungría		
	11. Bélgica		
	12. Japón en productos agrícolas		
	13. E.U.A.		

Esta modalidad de suspensión de la preferencia arancelaria, cuyos términos de operatividad se pasan sintéticamente a exponer se denomina "Fórmula de la Necesidad Competitiva" (FNC).

La FNC se basa en dos niveles que operan independientemente uno de otro.

El primero de ellos consiste en que "el país que ha exportado a Estados Unidos, directa o indirectamente, durante un año calendario una cantidad de un artículo elegible, cuyo valor estimado exceda de una suma que guarde la misma proporción respecto a 25 millones de dólares que la que represente el Producto Nacional Bruto de Estados Unidos del año calendario anterior al mencionado, según lo determine el Departamento de Comercio, respecto del Producto Nacional Bruto de Estados Unidos del año 1974, ya no será tratado como nación en desarrollo beneficiaria respecto de ese artículo." Así lo establece la Ley de Comercio de 1974 en la Sección 504 (c) (1) (A).

Esta cifra de 25 millones de dólares ha evolucionado en los siguientes términos:

— Año 1976 (enero)	nivel	25 millones de dólares;
— Año 1976 (febrero)	nivel	26.6 millones de dólares;
— Año 1977	nivel	29.9 millones de dólares;
— Año 1978	nivel	33.4 millones de dólares;
— Año 1979	nivel	37.3 millones de dólares;
— Año 1980	nivel	45.8 millones de dólares;
— Año 1981	nivel	50.9 millones de dólares.

El segundo nivel está establecido en la Sección 504 (c) (1) (A), asimismo de la Ley de Comercio de 1974, en los siguientes términos: "si un país ha exportado, directa o indirectamente, a Estados Unidos una cantidad de un artículo elegible igual o superior al 50% del valor estimado de las exportaciones totales de este artículo hechas por EUA, durante cualquier año calendario, no será ya tratado como nación en desarrollo beneficiaria con respecto a ese artículo".

La Ley de Convenios Comerciales de 1979 agregó a este último nivel un requisito que el Presidente de EUA puede aplicar facultativamente que debe concurrir copulativamente y que consiste en que, además, las importaciones totales de EUA en el respectivo

renglón deben superar la cifra de un millón de dólares reajustables en los términos del PNB de ese país. Este factor del segundo nivel ha evolucionado de la siguiente manera:

— Año 1979	nivel	1 millón de dólares;
— Año 1980	nivel	1.089 millón de dólares;
— Año 1981	nivel	1.2 millón de dólares.

La Ley de EUA prescribe que no se procederá a aplicar el segundo de los criterios de competitividad mencionados a algún artículo elegible si a la fecha de promulgación de la Ley de Comercio de 1974, esto es, el 2 de enero de 1975, no se producían en Estados Unidos, en la calidad de semejante o directamente competitivos. Esta lista que no responde totalmente a la realidad, no ha sido modificada ni para adherirle ni para eliminar productos a ella. También hacen excepción, pero respecto de ambos niveles, los artículos que, pese a superar los niveles de competitividad, el Presidente de Estados Unidos determine y publique en el plazo de 90 días siguientes a la terminación del año calendario que con relación al país respectivo:

ha existido una relación histórica de preferencia comercial; está en vigor un tratado o acuerdo comercial que se refiere a las relaciones económicas entre ese país y Estados Unidos; ese país no discrimina al comercio de EUA, ni le impone barreras injustificables e irracionales.

Así lo establece la Sección 504 (c) (1) (B) de la Ley de Comercio de 1974.

Reunidos esos requisitos, el Presidente de EUA puede designar o prorrogar la calidad de artículo elegible para el país que cumpla esa triple condición que es copulativa.

México carece de los requisitos para invocar la aplicación de esa excepción.

Una vez transcurrido el año calendario, el Presidente de EUA constata si el artículo ha superado uno u otro nivel de competitividad y dentro de los 90 días siguientes a la terminación del año calendario respectivo, debe declarar y publicar su determinación de suspensión, en su caso, del producto preferenciado, en el Federal Register.

Esta determinación entra en vigencia el día 1o. de abril siguiente al pronunciamiento presidencial.

La suspensión del carácter de elegible o beneficiado afecta sólo al país cuyo producto ha superado uno de esos niveles y no a los otros beneficiarios.

El país cuyo producto ha perdido temporalmente la preferencia puede recuperarla si en el año calendario siguiente o en uno de los siguientes, la importación de EUA en el renglón respectivo no supera uno u otro nivel de competitividad. La recuperación de la preferencia sobrevendrá dentro de los 90 días siguientes al año calendario en que se cumpla el requisito de no exceder tales niveles.

La complejidad, la falta de unidad de los esquemas provocan una amplia dificultad en su aprovechamiento por los usuarios que con frecuencia prefieren emplear mecanismos más simples como es el de la Nación más Favorecida.

Los 17 esquemas existentes para 24 países otorgantes difieren en casi todas sus normas. Una calificada excepción es el esquema común de la Comunidad Económica Europea y la semejanza de éste con el de Japón, así como la vigencia casi unánime del Certificado de Origen "A" para la prueba en esta materia. Las diferencias en los esquemas erosionan el beneficio.

Por estas causas y algunas otras es que el SGP de Japón se utiliza por México en menos de un 12% de su potencialidad y el de EUA en menos de un 50%.

La Comisión Especial de Preferencias de la UNCTAD ha explicado en diversos documentos los efectos de la Fórmula de la Necesidad Competitiva de EUA, en particular para el año 1979, en que 32 países y 5 territorios beneficiarios resultaron afectados en relación a 283 productos, 226 de los cuales eran productos industriales y 57 agrícolas. Como en los años anteriores, el número de productos suspendidos osciló, para cada beneficiario, entre un o unos pocos artículos. Pero, entre los países más afectados estuvieron: Brasil con 17 productos suspendidos, India con 21, la República de Corea con 22, Hong Kong con 48, México con 59, y otros beneficiarios de Asia con 60. Aunque se aplicó en la mayoría de los casos el nivel del 50%, es decir, a 54 productos agrícolas y 195 industriales, el número relativamente reducido de productos

que quedaron suspendidos (3 agrícolas y 31 industriales) por el criterio del valor absoluto que alcanzaron a 41.9 millones de dólares, representaron 31.72% de las importaciones de todos los productos procedentes de los países beneficiarios que quedaron marginados de las preferencias generalizadas de EUA a causa de la Fórmula de la Necesidad Competitiva.

CUADRO IV

SGP de EUA — años 1979-1980

México: Valor de los productos suspendidos por la Fórmula de la Necesidad Competitiva. Cobertura efectiva del SGP.

	1979	1980 (miles de dólares)	1981
Valor importaciones bajo SGP	1.531,531	2.087,468	2.624,329
Importaciones afectadas por FNC	551,915	924,865	1.172,387
Importaciones afectadas por otras causas	540,155	655,956	818,464
Cobertura efectiva de importaciones bajo SGP	439,461	506,645	636,474

FUENTE: Organización de los Estados Americanos —Comisión Especial de Consulta y Negociación (OEA-CECON) Monitoreo del SGP.

Desde el punto de vista del valor absoluto de las importaciones de EUA comprendidas en el esquema, quedaron excluidas por la aplicación del criterio de competitividad, los países más afectados fueron: Hong Kong 857.7 millones de dólares, México 845.5 millones de dólares, otros beneficiarios de Asia 557.5 millones de dólares, Brasil 354.3 millones de dólares, República de Corea 299.2 millones de dólares, República Dominicana 156.6 millones de dólares, Chile 155.8 millones de dólares, Filipinas 104.9 millones de dólares y Perú 90.9 millones de dólares. Las importaciones procedentes de estos nueve beneficiarios representaron el 88.5% del valor total de las importaciones estadounidenses de productos

que hallándose amparadas por el esquema preferencial, quedaron excluidas del trato en referencia con motivo de la FNC.

Para México el número de productos suspendidos por esa causa en el esquema de EUA ha significado la cifra más alta entre los beneficiarios; en los 6 años de vigencia del esquema, con 6 revisiones ejercidas, las suspensiones han llegado a 410 casos.

Puede observarse la gravedad de la erosión de las preferencias generalizadas a causa de la Fórmula de la Necesidad Competitiva.

Los productos preferenciados a México de más baja exportación en 1980 quedaron, a su vez, suspendidos de la preferencia por esa razón, fueron:

- Lámparas eléctricas de incandescencia para fotografías, que llegaron a 1,089,443 dólares;
- Tejas y baldosas cerámicas, que llegaron a 1,091,704 dólares;
- Chimeneas para lámparas, que llegaron a 1,086,645 dólares;
- Sulfato de zinc, que llegó a 1,106,811 dólares;
- Tocados de cuero, que llegaron a 1,112,166 dólares.

Todos estos productos superaron el nivel del 50% de las importaciones totales de Estados Unidos en el ramo y su complemento de 1,089,071 dólares para las importaciones totales del producto. Puede agregarse que en el último ejercicio el Presidente no benefició al minio, coliflor y rábano con la disposición "de minimis" para que siguieran gozando del SGP.

Los últimos productos suspendidos en base a este segundo nivel de competitividad corresponden en muchas oportunidades a cifras que para el comercio internacional son bajas. De ahí que la erosión se refiera a exportaciones que no merecen la consideración de altamente competitivas.

VIII. LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES (N.C.M.)

La Ronda Kennedy que se inició en mayo de 1964 y terminó en mayo de 1967, había sido la más importante de las Rondas del GATT, con una reducción que llegó más o menos a 30% en los

aranceles de los Estados Unidos y la CEE, para los productos industriales.

La Ronda Tokio, la VII de esas Conferencias, inaugurada en septiembre de 1973 bajo el nombre de Ronda Nixon, denominación que más tarde se cambió al dimitir el Presidente Nixon, habría de ser la más trascendente. Se buscaron y lograron mayores efectos. Asistieron 99 países, 94 de economía de mercado y 5 socialistas. Puede estimarse que, en general, el 30 de junio de 1979 se concluyeron las negociaciones.

El contenido de las disposiciones a revisarse y perfeccionarse comprendió la Cláusula de Habilitación que autoriza dar un trato preferencial y más favorable a los países en desarrollo, en que se comprende las concesiones arancelarias a través del Sistema Generalizado de Preferencias.

Las concesiones arancelarias resultantes de la Ronda Tokio están contenidas en el Protocolo de Ginebra de 1979, que posee las otorgadas por 19 países y la CEE y, también, por las que figuran en el Protocolo Adicional que estuvo abierto hasta el 30 de junio de 1980. Según comunicó el GATT, las negociaciones han dado como resultado una reducción promedio para los productos industriales de un 33%, basándose en la recaudación aduanera y de un 38%, si se basa en la medida aritmética de los derechos.

Es necesario hacer algunas aclaraciones para entender el arancel resultante. En primer lugar, no todas las tasas arancelarias han sido reducidas en un 33% (que es sólo un promedio). Algunos productos se excluyeron totalmente de la rebaja arancelaria. En los Estados Unidos estos productos excluyen calzado que no sea de hule, receptores de televisión, aceros especiales y otros productos sujetos a "cláusula de escape", así como otros renglones que los negociadores marginaron por razones políticas o tácticas. Otros artículos quedaron sujetos a reducciones arancelarias mayores o menores que los señalados a causa de "la fórmula o por la tesis en que se basó". Las partes negociadoras acordaron, que la reducción arancelaria, que comenzaría a regir el 1o. de enero de 1980, se cumpliría en el plazo de 8 años, pero sería revisada al cabo de 5 años para determinar si las condiciones económicas garantizaban llevar adelante su cumplimiento.

La rebaja de aranceles que significaron las negociaciones de la

Ronda Tokio, produjeron una manifiesta erosión del beneficio del SGP, ya que la ventaja comparativa que antes de aquéllas otorgaba el sistema preferencial generalizado, bajó de nivel en la medida que se establecieron aranceles más bajos para las importaciones de los países participantes, en particular de los Estados Unidos, la CEE y Japón.

Un análisis más dinámico de los efectos "netos" de la NCM para los países en desarrollo corrobora que las pérdidas, estimadas en 1,700 millones de dólares, de expansión potencial del comercio debidas a la erosión del SGP, quedan compensadas por los 600 millones de dólares en que puede aumentar el comercio como consecuencia de las reducciones de los derechos de la Nación más Favorecida (NMF) concedidas para productos no incluidos en el SGP, lo que arroja una pérdida neta de expansión potencial del comercio de más de 1,000 millones de dólares para los países en desarrollo, como resultado de las decisiones en materia arancelaria tomadas en las NCM.

La erosión del SGP incidió en las esperanzas y objetivos de los países en desarrollo plasmados en la Declaración de Tokio y en resoluciones de las Naciones Unidas, no logradas plenamente en la Ronda Tokio.

IX. LA GRADUACION

La autoridad y círculos de Estados Unidos, así como en alguna medida de la CEE, han venido activando una modalidad de limitación del SGP para los países de mayor desarrollo relativo entre los en desarrollo, esto es, Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong, Brasil y México, que, a la vez, son sus más altos usuarios. Se trata de la graduación.

Según expresó el Presidente de EUA al informar al Congreso con motivo de los 5 años de operación del SGP, la graduación se refiere a detectar y eventualmente eliminar del tratamiento preferencial a los países de mayor desarrollo económico entre los beneficiarios y el alineamiento progresivo de sus políticas comerciales en las normas generales aplicables al sistema comercial internacional. Lo que equivale a acatar las normas del GATT, entre otras.

Ya hemos expresado cómo el esquema de preferencias generalizadas de Estados Unidos posee un sistema de eliminación temporal de los rangos más altos de productos beneficiados, sistema que es la Fórmula de la Necesidad Competitiva (FNC) la que, para México, significa la marginación de un 42% de su cobertura de ese esquema.

La FNC opera en la relación producto-país y es de vastos efectos, por lo que ha provocado quejas frecuentes de los beneficiarios, a causa de que, si por medio del SGP el producto alcanza un grado de competitividad significativo y un grado de exportación de importancia, luego lo pierde sin haber consolidado el aprovechamiento del factor que es el SGP para las exportaciones. Por esta misma razón la planificación de las ventas futuras en el comercio se hace imposible. El impacto de la FNC es excesivo frente a sus finalidades, ya que suspende, con frecuencia indefinidamente, a productos que difícilmente se pueden calificar como competitivos en el comercio internacional o que, a lo menos, no han alcanzado su madurez en ese sentido. Ni aún el elemento agregado por la Ley de Convenios Comerciales de 1979 al nivel del 50% de las importaciones de EUA de un producto preferenciado, como es un millón de dólares reajutable, mejora a este nivel en su efecto devastador de la preferencia generalizada.

De modo que, a esta fórmula de graves consecuencias, se agrega una nueva modalidad de erosión, la graduación, que concurre con las barreras no arancelarias, con los efectos de las Negociaciones Comerciales Multilaterales, con plazos de vigor de sistema, con las situaciones particulares de ciertos productos ya analizados y con las modalidades de revisión anual, que para el esquema de EUA son particularmente causa de erosión.

Se expone que la graduación significará una creciente oportunidad de exportar para los países de menor desarrollo que quedarán beneficiados con ella.

La interrogante elemental es: ¿Cómo se industrializarán, a lo menos incipientemente, los países de bajo desarrollo para cubrir las áreas que ahora abastecen los países graduados, en el caso muy eventual que ese espacio no sea cubierto por países desarrollados?

En el año 1978, los principales usuarios del SGP de EUA fueron:

CUADRO V

<i>País</i>	<i>Participación %</i>	<i>Cobertura SGP en millones de dólares</i>
Taiwán	27.5	1,433
Corea del Sur	12.5	648
Hong Kong	10.3	537
Brasil	9.0	468
México	8.8	458
Israel	3.7	192
Singapur	2.9	153
Yugoslavia	2.9	152
Argentina	2.8	148
India	2.3	120
Chile	1.7	87
Perú	1.5	79
Portugal	1.4	73
Filipinas	1.4	71
Uruguay	1.0	54

FUENTE: Oficina de Censos del Departamento de Comercio de EUA.

¿Es posible concebir el SGP de EUA y el de cualquier otro otorgante como base del desarrollo industrial de esos países más pobres si tiene las limitantes que hacemos notar?

El informe del Presidente de EUA ya mencionado señala que “la integración de las economías de los países en desarrollo al sistema del GATT requiere el convencimiento de los “policy makers” de que un sistema abierto de comercio internacional es más favorable a sus intereses que al de los países desarrollados, cuyas economías están relativamente abiertas. Esta aseveración es muy polémica en toda su extensión.

La graduación atenta en contra del principio básico en que se sustenta el SGP que es la no discriminación, por el cual todos los países en desarrollo deben comprenderse en el Sistema.

El 8 de mayo de 1981 se publicó en el Congressional Record del Senado de EUA la presentación de un proyecto de Ley por el cual se propone la modificación de la forma de graduación del

CUADRO VI

PRODUCTOS MEXICANOS AFECTADOS POR LA
GRADUALIDAD EN EL SGP DE EUA

Fracción Arancelaria EUA	Producto	Exportación Mundial		Exportación México		Aplicación de la cláusula de la necesidad competitiva
		1980	1981	1980	1981	
147.98	Mangos frescos	934,485	1,706,837	278,730	477,092	si
522.21	Espato-Flour	42,075,735	71,062,611	31,574,832	34,500,294	si
532.31	Baldosas cerá- micas	2,120,277	2,172,856	573,692	1,018,422	si
652.84	Muelles y Ba- llestas para sus- pensión de vehículos	26,854,243	36,998,372	13,416,429	17,901,364	si
683.15	Acumuladores eléctricos y sus partes sueltas	54,194,861	63,066,469	28,971,348	30,548,857	si

Fuente: OEA-CECOM.
ADACI.
Jun. 2 1982.

SGP que ahora es producto a producto, por una modalidad que se basaría en eliminar a un sector íntegro de productos, si éste globalmente excede en sus exportaciones a EUA la cifra de 230 millones de dólares anualmente, lo que significa que productos de exportación mediana a baja serían arrastrados a la eliminación del SGP por los de mayor exportación de este sector y así la eficacia de la graduación llegaría a los términos máximos.

En consideración a lo que venimos exponiendo y a otros argumentos no menos sólidos, se considera a la graduación o gradulidad contraria a la letra y al espíritu de la Resolución 21 de la UNCTAD, que se refiere a un Sistema Generalizado de Preferencias sin reciprocidad ni discriminación, principios que han sido reafirmados en ulteriores resoluciones aprobadas por la misma Conferencia.

X. EL DESCONOCIMIENTO DEL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS

Aún después de un lapso tan considerable en que el SGP ha estado en vigencia, hay muchos sectores que operan en el comercio exterior y que lo ignoran, lo que constituye un factor de erosión para el beneficio, que viene arrastrándose desde su creación.

La UNCTAD sigue trabajando para proporcionar asistencia continua a los países receptores de la preferencia generalizada con el objeto de difundir los esquemas en particular, su funcionamiento y aumentar su rendimiento. Sus principales actividades han sido: continuación de las misiones de asesoramiento de corta duración en los países receptores de las preferencias; organización de seminarios regionales e interregionales para funcionarios de los países usuarios; distribución de modelos actualizados de los esquemas y resúmenes del SGP; capacitación en general, etc.

Las dificultades más frecuentes que surgen en este plano, son:

- falta de comprensión por parte de los exportadores, fabricantes e incluso, en algunos casos, de funcionarios, de la terminología jurídica utilizada por los países otorgantes de las preferencias en los documentos referentes a sus esquemas;

- dificultades para clasificar las mercancías, particularmente en los casos de países otorgantes que no utilizan la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera;
- apreciación de las diferencias entre las reducciones arancelarias aplicadas a productos similares en diferentes esquemas, particularmente cuando tales reducciones no permiten la entrada en franquicia;
- dificultades de aplicar correctamente las normas de origen;
- y,
- manifestación de inquietudes ante las limitaciones del Sistema por las fórmulas *a priori* o con motivo de la aplicación de la Fórmula de la Necesidad Competitiva.

Estados Unidos anunció en el año 1980 que crearía un centro de información sobre el SGP para uso de los beneficiarios, de los importadores nacionales y de los interesados en general, lo que sería un buen paso en la solución del problema del desconocimiento de este beneficio.

SUMARIO

I. Introducción. II. Formas de terminación del registro de la marca. III. Posibilidad legal de aceptar el registro de una marca. IV. Alcance y contenido del artículo 29. V. Interpretación y aplicación del precepto de la justicia administrativa. VI. Gesta administrativa para los registros en México. VII. Rectificación de registros. VIII. La Ley Federal de Derechos y la nulidad de los registros de artículo 29. IX. Transmisión al derecho del artículo 29 para eludir el pago de la cuota por cada marca. X. Objeción por la falta de pago oportuno de dicha cuota. XI. Objeción de la autoridad nacional respecto del artículo 29.

INTRODUCCIÓN. FORMAS DE TERMINACIÓN DEL REGISTRO DE LA MARCA

La Ley de Inventos y Marcas vigente en México desde febrero de 1976, introdujo importantes innovaciones en el régimen jurídico de la propiedad industrial, sin que sea esta la ocasión de

Publicada en el *Boletín Oficial* del 10 de febrero de 1978.

