

**UNA EVALUACION DE LOS BENEFICIOS DEL SISTEMA
GENERALIZADO DE PREFERENCIAS DE ESTADOS
UNIDOS PARA LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS (1)**

**JUAN CARLOS BARBOZA (FLACSO/CONICET)
EDUARDO BIANCHI (CEI)**

(1) Los autores agradecen los valiosos comentarios de: Horacio Arce, Roberto Bouzas, Silvia Fernandez, Marcelo Garriga, Arturo O'Connell y Salvador Orsini.

L. INTRODUCCION

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) es un programa temporal de concesiones arancelarias otorgado por los países desarrollados a los países en desarrollo. El trato preferencial ha sido siempre una demanda básica de estos últimos hacia los primeros. Este reclamo se fundamentaba en el hecho que las políticas comerciales recíprocas y el trato no discriminatorio, garantizado por la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF) del GATT¹, no guardaban relación con la evidente distribución asimétrica del poder en la economía mundial (el principio de que "igual trato para no iguales es injusto"). Esta situación se veía, a su vez, agravada por los escasos beneficios que, para los países en desarrollo, arrojaban las sucesivas rondas de negociaciones multilaterales en materia de liberalización de sus productos de exportación más importantes, como ser textiles y productos alimenticios manufacturados.

Si bien las preferencias a los países en desarrollo ocuparon un lugar destacado en el debate internacional durante los primeros años de la década del sesenta, no fue sino hasta 1968 en que, en el contexto de UNCTAD II, se aprobó una resolución exhortando al otorgamiento de un Sistema Generalizado de Preferencias por parte de los países desarrollados, sobre una base no discriminatoria y no recíproca, con el fin de incrementar y diversificar las exportaciones, promover la industrialización y acelerar el crecimiento económico de los países en desarrollo. Para los países otorgantes, en tanto, se contemplaría el derecho de aplicar mecanismos de salvaguardias para proteger a aquellas industrias sensitivas a la competencia de los productos procedentes de los países beneficiados.

En 1971, con el objeto de posibilitar la implementación del SGP, el GATT liberó a los países desarrollados, por un período inicial de diez años, de la cláusula de Nación Más Favorecida. En ese mismo año, entonces, se lanzó el primero de los programas². Este instrumento de política comercial multilateral, considerado posteriormente como uno de los logros más importantes de la UNCTAD, significó entonces una excepción más al régimen de comercio internacional erigido a fines de la década del 40.

En 1979, como parte de los resultados de la Ronda Tokyo, el GATT autorizó una nueva excepción a la cláusula de NMF: el principio del trato Más Favorable y Diferente (MFD). Esta disposición, conocida como la "cláusula de habilitación", proveyó el fundamento legal para extender el SGP más allá de los diez años iniciales requiriendo al mismo tiempo que los países

¹ Artículo I del Acuerdo, que obliga a extender a todas las partes contratantes la reducción arancelaria concedida a una parte contratante.

² No obstante, debe notarse que la Unión Soviética, en 1965, y Australia, en 1966, ya habían introducido preferencias a favor de los países en desarrollo antes de la aparición del SGP.

en desarrollo aceptaran el principio de "graduación", esto es, el retiro de los beneficios, por país o por producto, acorde a la evolución de su competitividad. Sin embargo, a diferencia de los restantes elementos del trato MFD, el SGP no implica una obligación en el marco del GATT. Legalmente, estos programas son actos unilaterales de los países donantes y nada los obliga a otorgar, mantener o no modificar el trato preferencial.

Hoy en día, existen 16 esquemas preferenciales en funcionamiento, siendo los principales los otorgados por Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón. Por su parte, son 160 los países y territorios beneficiados por estos programas.

Como indicadores de la importancia de este trato preferencial para los países en desarrollo, puede mencionarse que en 1976, primer año en el cual operaban todos los esquemas, las exportaciones de los países beneficiarios a los países otorgantes, a través de los varios SGP, sumó 12,000 millones de dólares, mientras que en 1991 (último año disponible) la cifra equivalente ascendió a 72,000 millones de dólares. Asimismo, entre ambos años, la tasa promedio anual de crecimiento de las importaciones preferenciales de los países de la OCDE alcanzó el 14.5%, casi el doble del aumento de las importaciones totales procedentes de los países beneficiarios.

Actualmente, la mayoría de los programas está en una etapa de renovación³. Entre ellos, el esquema otorgado por los Estados Unidos, uno de los principales destinos de las ventas argentinas. El resultado de este proceso puede impactar, positiva o negativamente, sobre nuestras exportaciones. Sin embargo, para poder evaluar sus consecuencias es necesario, en primera instancia, conocer cuán importante es el SGP para la Argentina como llave de acceso al mercado estadounidense.

El objetivo de este trabajo es, entonces, identificar el valor del comercio involucrado y los principales productos argentinos que reciben este trato preferencial por parte de los Estados Unidos. De este modo, en la segunda sección se pasa revista a las principales características del actual esquema de los Estados Unidos. En la tercera, por su parte, se evalúa la importancia del mismo para las exportaciones de Argentina. En la sección cuarta se identifican algunos productos sensibles al trato preferencial, mientras que en la quinta se realiza un ejercicio de simulación a partir de la hipótesis que Argentina pierde las preferencias SGP. En la sexta sección, en tanto, se discuten algunas perspectivas que se abren con el proceso de renovación y, en la séptima, se plantean las conclusiones.

³ Japón fue el primer país en extender el SGP por 10 años más, hasta mayo del 2001.

II. EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS QUE OTORGA ESTADOS UNIDOS

Los Estados Unidos, cuyo principio rector de la política comercial desde la posguerra estuvo dictado por el multilateralismo y la cláusula de NMF, mantuvieron siempre su oposición al otorgamiento de cualquier trato preferencial. Sin embargo, el alcance de un acuerdo comercial entre la Comunidad Europea y sus ex-colonias, por un lado, y la persistencia latinoamericana, por otro, produjeron algunos cambios en su postura. Así, en 1968, adhirieron a la exhortación de UNCTAD II y, en 1974, tres años más tarde a la aparición del primer SGP, el Congreso estadounidense aprobó la Ley de Comercio Exterior que, entre otras disposiciones, autorizaba al Presidente a implementar un SGP por un tiempo máximo de 10 años. Así, el esquema de los Estados Unidos entró en vigor en 1976. La Ley de Aranceles y Comercio de 1984, por su parte, lo prorrogó hasta el 4 de julio de 1993, a la vez que introdujo cambios sustanciales a los criterios de elegibilidad y limitación al trato preferencial.

En 1992, los Estados Unidos concedieron beneficios arancelarios a alrededor de 4,000 productos procedentes de 136 países y territorios. En este mismo año, las importaciones de artículos elegibles bajo el SGP alcanzó a los 16,700 millones de dólares. La característica principal del esquema estadounidense, que comparte únicamente con los programas otorgados por los países nórdicos, es que concede a los productos beneficiados una tasa preferencial del 100% sobre el arancel base NMF (en el resto de los esquemas SGP, esta tasa es inferior al 100%).

Los productos elegibles para la entrada en franquicia, al amparo del SGP, deben cumplir con dos reglas de origen. En primer lugar, se exige que al menos el 35% del valor del producto sea añadido en el país beneficiario antes de ingresar a los Estados Unidos. Por otro lado, el artículo se debe importar directamente desde el país usuario del esquema. Están específicamente excluidos del programa los siguientes productos: textiles y prendas de vestir sujetos a acuerdos sobre textiles, los artículos electrónicos "sensibles" y las manufacturas y semimanufacturas de vidrio.

Por otra parte, la Oficina del Representante para Asuntos Comerciales de EE.UU. (USTR), que es el organismo encargado de administrar el esquema, efectúa una revisión anual de la lista de artículos y países que pueden entrar en franquicia. Antes de cada revisión, se abre un periodo de peticiones durante el cual tanto empresas como asociaciones de Estados Unidos pueden solicitar la exclusión de productos, ya sea de manera general o con respecto a algunos países específicos. Los países usuarios del sistema, asimismo, pueden peticionar la inclusión de determinados artículos en la lista de privilegio. Del mismo modo, el esquema contempla ciertas

circunstancias bajo las cuales tanto los países como los productos pueden perder el derecho al trato preferencial ("graduación").

En el caso de los productos, éstos pueden perder su derecho a gozar de la entrada en franquicia si sobrepasan los límites impuestos en aplicación del "criterio de competitividad". Esta cláusula de salvaguardia dispone que, si en un año calendario cualquiera, las importaciones desde un país beneficiario de un producto elegible superan: a) el 50% de las importaciones totales de Estados Unidos de ese producto⁴, o bien, b) un determinado monto en dólares⁵, el bien en cuestión procedente de ese país pierde su franquicia a partir del 1 de julio del año siguiente. A discreción del Presidente de los EE. UU., los países excluidos del trato preferencial para determinados productos pueden ser nuevamente admitidos si sus exportaciones descienden por debajo de los límites del "criterio de competitividad".

Existen, sin embargo, ciertas excepciones. En primer lugar, sólo se aplica el límite por valor, pero no el del 50%, si se determina que no existe producción interna alguna de artículos similares o directamente competitivos con un artículo beneficiario del SGP. En segundo término, se puede suspender el límite del 50%, pero no el de valor, si las importaciones totales de un artículo son declaradas "de minimis", es decir no mayores a 5 millones de dólares en 1979, ajustadas por el crecimiento del Producto Bruto Nacional (PBN) nominal. Además, no se aplica ningún tipo de límites si el país es declarado como perteneciente al grupo de los países menos desarrollados de los países en desarrollo. Por último, se pueden suspender los límites del criterio de competitividad a un país en caso de que exista una relación comercial preferencial histórica, exista un acuerdo comercial en vigor o bien el país beneficiario no discrimine o imponga barreras injustificables o no razonables a los Estados Unidos.

Con el correr de los años, y en particular a partir de su renovación en 1984, el SGP incrementó sus elementos restrictivos, así como también fue perdiendo el carácter no recíproco de las preferencias, vinculando las mismas al trato que los países conceden al comercio e inversiones estadounidenses e incorporando consideraciones no comerciales. En efecto, la ampliación de los criterios de elegibilidad de los países significó aumentar la facultad discrecional de la autoridad encargada de administrar el esquema. Por otro lado, el SGP empezó a utilizarse, en algunos casos, como una herramienta de negociación con los países en desarrollo.

⁴ En caso que el Presidente determine que el país evidenció un sustantivo progreso competitivo relativo al resto de los países beneficiarios en un determinado producto, este límite se reduce al 25%.

⁵ Este valor (25 millones de dólares en 1974) se ajusta anualmente por el crecimiento del PBN nominal de los Estados Unidos experimentado entre el año anterior y 1974. En 1992 equivalió a 101 millones de dólares.

En el caso de los países beneficiarios, el Presidente de los Estados Unidos, quien es el encargado de aprobar los cambios, debe considerar: "hasta qué punto el país proporciona a los bienes y servicios de los Estados Unidos un acceso justo y razonable a su mercado; hasta qué punto el país proporciona una protección adecuada y eficaz a los derechos de propiedad intelectual de los Estados Unidos; hasta qué punto el país no recurre a prácticas de exportación abusivas (subvenciones); hasta qué punto el país ha reducido las prácticas de inversión que distorsionan el comercio y hasta qué punto el país concede a sus trabajadores los derechos laborales reconocidos internacionalmente" (UNCTAD, 1989). Por otro lado, son excluidos aquellos países cuyo PBN per cápita supere un cierto límite, que en 1992 fue de 10,897 dólares⁶, o bien se considere que han alcanzado un grado suficiente de competitividad⁷.

En lo que respecta a los países latinoamericanos, el efecto global de cada revisión anual ha sido, en general, la de remover de la lista de productos elegibles un número cada vez mayor de artículos elaborados por los países del área considerados de industrialización reciente. Según algunos autores, Ray (1989), el SGP estadounidense no brinda acceso preferencial en las áreas donde los países latinoamericanos poseen ventajas comparativas, precisamente porque es en éstos sectores donde los intereses proteccionistas en Estados Unidos son más fuertes y cuentan con el poder suficiente para impedir que se otorguen los beneficios arancelarios.

El 4 de julio de 1993 expiró la autorización del Presidente para otorgar el Sistema Generalizado de Preferencias y abrió formalmente el debate sobre las futuras características del nuevo esquema.

III. LA IMPORTANCIA PARA ARGENTINA DEL SGP EN EL MERCADO ESTADOUNIDENSE

Para evaluar la importancia que tiene para la Argentina el Sistema Generalizado de Preferencias que otorga Estados Unidos, es preciso conocer el valor del comercio involucrado e

⁶ Este límite se ajusta anualmente por el 50% del crecimiento del PBN nominal de los Estados Unidos experimentado el año anterior.

⁷ En recientes revisiones fueron excluidos algunos países como consecuencia de lo expuesto. Por ejemplo, Honk-Kong, Singapur, Corea y Taiwán por desarrollo económico avanzado y competitividad comercial sobresaliente. Rumania, Nicaragua, Paraguay, Chile, Sudán, República Centroafricana y Myanmar por violación de los derechos de los trabajadores, Bahrein, Bermuda, Brunei Darussalam y Nauru porque su renta por habitante superó el límite impuesto. Panamá, por insuficiente prevención de la producción nacional y exportación de drogas. Posteriormente, algunos de estos países recuperaron el privilegio.

identificar, asimismo, los productos argentinos que ingresan al mercado estadounidense bajo este programa.

Para ello, se utilizó, por un lado, el registro de importaciones de Estados Unidos incluido en los discos ópticos del National Trade Data Bank (NTDB) del Departamento de Comercio de EE.UU.. Así, se obtuvieron las compras a Argentina a nivel de línea tarifaria, esto es, a 10 dígitos del Sistema Armonizado de Nomenclatura Arancelaria. El período considerado abarcó cuatro años, de 1989 a 1992, con el fin de minimizar los comportamientos atípicos que pudieran ocurrir en el comercio durante un año en particular. Por otro lado, con el objeto de considerar únicamente las exportaciones de Argentina a Estados Unidos que fueran "relevantes", se seleccionaron aquellas posiciones arancelarias para las cuales el valor promedio para el período 1989-92 fuera igual o superior a los 50.000 dólares. Las cifras de comercio utilizadas están expresadas en valores FOB y corresponden a los productos ingresados a Estados Unidos y efectivamente desaduanados. Finalmente, dado que el SGP estadounidense se aplica a nivel de 8 dígitos del Sistema Armonizado, esta información fue reagrupada en base a este criterio.

De esta forma, se detectaron 706 líneas tarifarias a 8 dígitos, a través de las cuales Estados Unidos importó desde Argentina, en el período 1989-92, bienes por un valor promedio de casi 1,266 millones de dólares, lo que equivale al 97,2% del total importado en el lapso señalado⁸.

Por otro lado, de la base TRAINS (Trade Analysis and Information System), desarrollada por la UNCTAD, se extrajo para cada línea tarifaria el arancel que impone Estados Unidos bajo la cláusula de Nación Más Favorecida, así también como la información sobre los productos elegibles bajo el SGP⁹.

El resultado de los trabajos señalados anteriormente se muestra en forma agregada en el Cuadro N° 1.

⁸ Del total se excluyeron los capítulos 97, 98 y 99 del Sistema Armonizado, por estar dedicados a las transacciones de objetos de arte y a los productos re-exportados.

⁹ La lista de productos beneficiados corresponde a la verificada en el año 1992. Para tener una visión más dinámica de las exportaciones argentinas involucradas se supuso que la misma fue válida también en los tres años restantes, 1989 a 1991.

Cuadro N° 1

IMPORTACIONES DE EE.UU. DESDE ARGENTINA, Prom. 1989-92
Excluye Cap. 97, 98 y 99 del SA y líneas tarifarias < 50.000 dólares

	Total	Bajo SGP	%
Número de Líneas Tarifarias	706	323	45.8
En Miles de Dólares	1,265,910	326,905	25.8
Arancel Promedio (%)			
Con SGP	3.0	0.0	
Sin SGP	4.4	5.5	

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Comercio de EE.UU. y de TRAINS.

Como se observa, el número de productos elegibles en el SGP exportados por Argentina a Estados Unidos durante el período considerado alcanzó el 45.8% del total¹⁰ (323 líneas tarifarias), sumando en promedio 326.9 millones de dólares, es decir poco más de un cuarto de las ventas argentinas totales a este mercado¹¹. Asimismo, se calculó el arancel promedio¹² para el total de bienes de la canasta, 3.0%, y aquel que hubiera resultado si los productos elegibles bajo el SGP fueran gravados por la tarifa NMF, 4.4%. También se consigna, el arancel promedio que debería enfrentar el conjunto de productos elegibles en el esquema si no entrara en franquicia, 5.5%. Por su parte, la proporción del comercio arancelado que entró a través del trato preferencial promedió el 32 % durante el período de análisis.

De estos datos se desprende, entonces, lo importante que significa para la Argentina el acceso al mercado estadounidense a través del SGP, en cuanto al valor del comercio involucrado. Si bien, a nivel global se advierte una pequeña diferencia entre los aranceles promedios, 1.4 puntos porcentuales, que resulta de ingresar o no bajo el SGP, para los productos beneficiados esta diferencia alcanzó el 5.5%.

¹⁰ No se consideran los productos elegibles bajo SGP pero excluidos para Argentina en virtud de la aplicación de algunos de los criterios de limitación. Estos casos serán analizados en la sección cuarta.

¹¹ Para que en un producto elegible se pueda acceder a los beneficios SGP, es necesario cumplimentar por parte del importador y exportador una serie de trámites previos. Sin embargo, por problemas de desinformación muchas veces esta operación no se realiza. Debido a limitaciones en la información disponible se ha supuesto que el "grado de utilización" del trato preferencial fue del 100%. De todos modos, es sabido que Argentina es uno de los países que utiliza más intensamente este esquema.

¹² Promedio ponderado por el valor de las importaciones de Estados Unidos correspondiente a cada línea tarifaria.

A continuación, se analiza la composición de esta canasta de 323 productos, elegibles en el SGP de Estados Unidos. Para ello, la información básica fue agregada en base a dos clasificaciones diferentes. En primer lugar, los datos fueron ordenados según el uso económico de los productos. El resultado de esta agrupación puede apreciarse en el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2				
IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS DESDE ARGENTINA				
Promedio 1989 - 1992				
Productos elegibles en el SGP, clasificados por uso económico				
	N° Líneas Tarifarias	Miles de Dólares	% sobre el total	Arancel NMF Promedio
Insumos Industriales	128	112,394	34.4	5.9
Alimentos y Bebidas	27	109,365	33.5	6.3
Bienes de Consumo (exc. Vehículos)	66	47,216	14.4	4.3
Bienes de Capital (exc. Vehículos)	79	28,238	8.6	4.7
Vehículos, Partes y Motores	21	26,518	8.1	3.3
Resto	2	3,174	1.0	5.0
TOTAL	323	326,905	100.0	5.5

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Comercio de EE.UU. y de Trains

De este cuadro se deduce que poco más del 65% de los productos elegibles bajo el SGP que Argentina exporta a Estados Unidos corresponden a alimentos y bebidas, por un lado, y a insumos industriales, por otro, ambos casi en la misma proporción. En orden de importancia por la magnitud del comercio, les sigue bienes de consumo (14.4%). Es de notar que el rubro alimentos y bebidas es el que tiene el mayor margen SGP, es decir, es el que debería enfrentar un arancel NMF más alto (6.3%) si no gozara de la franquicia que le otorga el esquema de preferencias.

En segundo lugar, y con el objeto de identificar en forma más precisa a los productos involucrados, se utilizó la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (CUCI), Revisión 3, de las Naciones Unidas para agrupar los datos de base, tal como se muestra en el Cuadro N° 3.

De este modo, surge claramente que casi la mitad del valor exportado de esta canasta de 323 productos elegibles en el SGP, corresponde a carne y preparados de carne (17.4%), cuero y sus manufacturas (12.6%), azúcares, preparados de azúcar y miel (9.7%), productos químicos orgánicos (5.6%) y equipo de transporte (5.2%). De estos cinco conjuntos de bienes, sólo carne y preparados de carne y productos químicos orgánicos deberían enfrentar un arancel promedio relativamente alto en el caso de ingresar a los Estados Unidos pagando la tarifa de Nación Más Favorecida.

Cuadro N° 3

IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS DESDE ARGENTINA

Promedio 1989 - 1992

Productos elegibles en el SGP, clasificados por CUCL, Revisión 3

Capítulos	N° Líneas Tarifarias	Miles de Dólares	% sobre el total	Aroncel NMF Promedio
00 - Animales Vivos	1	517	0,2	4,0
01 - Carne y Preparados de Carne	3	56,970	17,4	7,5
03 - Pescado, Crustáceos y sus Preparados	2	1,032	0,3	0,7
04 - Cereales y Preparados de Cereales	3	892	0,3	4,6
05 - Legumbres y Frutas	6	4,833	1,5	1,9
06 - Azúcares, Preparados de Azúcar y Miel	6	31,657	9,7	4,0
07 - Café, Te, Cacao, Especies y sus Preparados	1	100	0,0	1,1
09 - Otros Preparados Comestibles	2	10,469	3,2	9,4
12 - Tabaco y sus Productos	1	534	0,2	27,6
26 - Fibras Textiles	2	238	0,1	2,4
27 - Minerales en Bruto (exc. carbón y petróleo)	2	311	0,1	4,6
29 - Otros Productos Animales y Vegetales en Bruto	3	253	0,1	1,9
42 - Aceites y Grasas de Origen Vegetal, en Bruto	1	638	0,2	1,7
43 - Aceites y Grasas, Elaborados.	1	81	0,0	8,4
51 - Productos Químicos Orgánicos	17	18,181	5,6	10,1
52 - Productos Químicos Inorgánicos	3	4,166	1,3	5,1
53 - Materias Tintóreas, Curtientes y Colorantes	1	1,196	0,4	10,0
54 - Productos Medicinales y Farmacéuticos	5	3,112	1,0	3,8
55 - Productos de Perfumería	3	1,037	0,3	8,2
57 - Plásticos en Formas Primarias	10	8,806	2,7	10,2
58 - Plásticos en Formas No Primarias	6	2,240	0,7	4,8
59 - Otras Materias y Productos Químicos	9	5,715	1,7	8,6
61 - Cuero y sus Manufacturas	14	41,213	12,6	4,4
62 - Manufacturas de Caucho	2	3,192	1,0	4,0
63 - Manuf. de Corcho y Madera (exc. muebles)	6	2,516	0,8	4,2
64 - Papel y Cartón	11	3,195	1,0	2,6
66 - Manufacturas de Minerales No Metálicas	13	3,726	1,1	6,1
67 - Manufacturas de Hierro y Acero	6	9,008	2,8	2,7
68 - Metales No Ferrosos	20	10,801	3,3	2,6
69 - Manufacturas de Metales	21	8,872	2,7	8,0
71 - Maquinaria y Equipo Generadores de Fuerza	12	9,935	3,0	3,9
72 - Maquinarios Especiales	9	2,901	0,9	3,1
73 - Máquinas para Trabajar Metales	3	230	0,1	4,5
74 - Partes y Piezas de Máquinas	29	12,096	3,7	5,0
75 - Máquinas de Oficinas y Procesadores de Datos	9	2,450	0,7	3,7
76 - Equipos de Telecomunicaciones y Sonido	5	673	0,2	6,6
77 - Maquinaria y Aparatos Eléctricos	8	1,159	0,4	4,6
78 - Equipo de Transporte	14	17,024	5,2	3,1
79 - Otro Equipo de Transporte	3	3,760	1,2	4,4
81 - Artefactos Sanitarios, Calefacción y Alumbrado	4	2,146	0,7	6,9
82 - Muebles y sus Partes	12	6,419	2,0	3,2
84 - Prendas y Accesorios de Vestir	3	13,858	4,2	5,0
85 - Calzado	1	10,589	3,2	3,7
87 - Instrumentos y Aparatos Profesionales	7	1,947	0,6	4,9
88 - Aparatos y Equipo Fotográfica y de Óptica	3	1,401	0,4	3,6
89 - Otros Artículos Manufacturados	20	4,816	1,5	4,7
TOTAL	323	326,905	100,0	5,5

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Comercio de EE.UU. y de TRANS.

Finalmente, en el Cuadro N° 4 se detallan, con el nivel máximo de desagregación del Sistema Armonizado, los principales 13 productos que Argentina exportó en el promedio de los años 1989-92 y que gozaron de la entrada en franquicia en los Estados Unidos al amparo del SGP. En conjunto, estos artículos representaron el 51% del total de las exportaciones argentinas con derecho al trato preferencial. El corned-beef fue el más importante, con el 17% del total. Le siguieron diferentes tipos de cuero, azúcar de caña y partes de calzado.

Cuadro N° 4

IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS DESDE ARGENTINA, Prom. 1989-1992

Principales Productos Elegibles en el SGP

N°	Descripción	Miles de Dólares	% sobre Total	% Acum.
1	Corned-beef, sin cereales ni vegetales	55,499	17.0	17.0
2	Cuero de bovino, apergam, o preparado despues de curtir	17,577	5.4	22.4
3	Azucar de caña sin refinar	13,263	4.1	26.4
4	Cuero de bovino, granulado, preparado despues de curtir	12,682	3.9	30.3
5	Partes de calzado, excepto de cuero	10,589	3.2	33.5
6	Azucar de caña sin refinar, otros	9,338	2.9	36.4
7	Preparados de comida, sin enlatar ni congelar	8,351	2.6	38.9
8	Cueros enteros de bovinos, depilados	7,796	2.4	41.3
9	Confituras listas para consumo	7,734	2.4	43.7
10	Acido 2,4 diclorofenoacético, sus sales y ésteres	7,433	2.3	46.0
11	Cinturones de cuero, con o sin hebilla	7,219	2.2	48.2
12	Partes de vehiculos, otros	5,367	1.6	49.8
13	Frenos y servo-frenos	4,631	1.4	51.2
	Subtotal	167,479	51.2	
	Resto	159,426	48.8	
	TOTAL	326,905	100.0	

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Comercio de EE.UU y de TRAINS.

IV. LIMITACIONES AL TRATAMIENTO PREFERENCIAL DEL SGP. PRODUCTOS ARGENTINOS AFECTADOS Y SENSIBLES.

En esta sección se identifican conjuntos de productos exportados por la Argentina a los Estados Unidos elegibles bajo el esquema SGP, en el período 1989-92, que presentaron características especiales en cuanto al trato preferencial y a su evolución durante este lapso.

a) Productos importados desde Argentina elegibles bajo el SGP, pero excluidos por la aplicación de la cláusula de competitividad.

De acuerdo a la información suministrada por la base TRAINS, de los productos que Argentina exportó a los Estados Unidos durante los años considerados, un conjunto de ellos se encuentra actualmente excluido del trato preferencial a pesar de que estos artículos son en principio elegibles.

Estos productos, listados en el Cuadro N° 5, consisten mayoritariamente en diversos tipos de cuero (de bovinos, equinos y reptiles) y algunos de sus productos, especialmente los destinados a calzados. También se encuentran afectados el maíz y las manzanas secas. Estos bienes, que ingresaron al mercado estadounidense abonando un arancel NMF promedio de 3.5%, representaron, en el promedio de los años 1989-1992, un valor de 109 millones de dólares, equivalente al 8.6% de las exportaciones argentinas totales hacia los Estados Unidos. En el cuadro también se muestra, para cada producto, la participación de las ventas de Argentina en el total de las importaciones de EE.UU..

Cuadro N° 5

IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS DESDE ARGENTINA, Prom. 1989-92

Productos elegibles bajo SGP, pero excluidos para Argentina

N°	Descripción	Miles de Dólares	Part. % en Impto. Tot.	Arancel NMF
1	Demás cueros bovinos y equinos, granulados, ornamentales	31,999	30.6	2.4
2	Demás cueros bovinos y equinos, ornamentales	23,420	44.9	2.4
3	Demás cueros bovinos y eq., para guantes, prep. después de curtir	11,400	34.6	5.0
4	Capellada de cuero bovino y eq., para cinturones, prep. desp. de curtir	9,443	19.1	5.0
5	Cuero bovino depilado, precurtido con vegetales, sin más preparación	5,867	46.9	5.0
6	Cueros de reptiles, no ornamentales, excep. los precurtidos con vegetal	5,527	35.8	5.0
7	Partes de calzados, distintas del cuero	4,951	33.5	5.0
8	Demás artículos de pieles	3,086	14.4	3.4
9	Manzanas Secas	2,301	51.9	0.7
10	Capellada de cuero bovino y eq., granulada, prep. después de curtir	2,043	14.0	5.0
11	Cuero bovino depilado, precurtido sin vegetales, sin más preparación	2,014	13.7	5.0
12	Maíz de diente amarillo, excepto para semillas	1,523	8.4	1.6
13	Capellada de cuero bovino y eq., curtido o precurtido, sin más prep.	1,497	9.9	5.0
14	Maíz, excluido maíz dulce, excepto para semilla	1,473	60.8	8.5
15	Cueros de reptiles, ornamentales, excepto los precurtidos con vegetal	1,059	17.6	2.4
16	Capellada de cuero bovino y equino, curtido, sin más preparación	972	23.0	5.0
17	Demás cueros de animales, depilados	337	4.9	2.4
18	Demás suelas de cuero bovino y equino, preparadas después de curtir	176	3.4	5.0
Total		109,086	27.6	3.5

Fuente: Elaboración propia con datos del Depto. de Comercio de EE.UU. y TRAINS.

Estos artículos fueron en su mayoría excluidos en 1990. Su evolución posterior revela una significativa caída, alcanzando en algunos casos tasas de decrecimiento promedio anual superiores al 50%. La ausencia de los beneficios del SGP puede ser uno de los factores que ayude a explicar este pobre desempeño.

b) **Productos importados desde Argentina en 1992, elegibles bajo el SGP, que por su valor de importación están cerca de los niveles críticos de aplicación de la cláusula de competitividad.**

De acuerdo al Cuadro N° 6 es posible observar que las importaciones desde Argentina a nivel de producto se encuentran cómodamente por debajo del límite de valor necesario para aplicar la cláusula del criterio de competitividad (101 millones de dólares). En efecto, sólo las importaciones de 6 productos superaron los 10 millones de dólares en 1992 y en todos los casos nunca fueron mayores a los 50 millones de dólares (poco menos del 50% del límite de competitividad). Las exportaciones de este conjunto de productos sumaron, en este año, un total de 123 millones de dólares, equivalentes al 10% del total de los envíos al mercado estadounidense y al 38% de los realizados a través del SGP.

CUADRO N° 6			
IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS DESDE ARGENTINA, 1992			
Productos con ventas superiores a 10 millones de dólares			
N°	Descripción	Miles de Dólares	Part. % en Impto. Tot. Arancel NMF
1	Corned-beef, sin cereales ni vegetales	45,597	51,6 7,5
2	Demás cueros bovinos y equinos, para tapicería	23,714	34,1 4,2
3	Cuero bovino para tapicería, granulado	21,072	23,9 4,2
4	Otras partes de calzados, distintas de capellada	11,986	4,6 3,7
5	Cinturones de cuero, con o sin hebilla	10,571	5,9 5,3
6	Azúcar de caña sin refinar	10,205	2,1 2,9
Total		123,145	

Fuente: Elaboración propia con datos del Depto. de Comercio de EE.UU. y TRAINS.

Una nota aparte merecen las importaciones de corned beef. Estas alcanzaron en los últimos dos años un promedio de 67,5 millones de dólares, es decir 73% de las importaciones estadounidenses correspondientes a este producto. Como veremos más abajo, este artículo figura entre los más "sensibles" a la aplicación de la cláusula de competitividad por elevada participación en la oferta total de importaciones.

c) **Productos importados desde Argentina en 1992, elegibles bajo el SGP, que por sus participaciones en el mercado están cerca de los niveles críticos de aplicación de la cláusula de competitividad.**

Estos productos "sensibles" al límite por porcentaje de la cláusula de necesidad de competencia se muestran en el Cuadro N° 7, detallándose aquellos artículos con una alta participación (superior al 35%) en el mercado estadounidense en 1992. Se observa que, en

algunos casos, esta participación ha superado el límite del 50% fijado por la cláusula de competitividad. En caso de mantenerse el desempeño exportador de estos sectores, sería probable que los mismos encontrarán dificultades para mantener la entrada en franquicia a los Estados Unidos. Este conjunto de productos, principalmente carnes y diversos productos químicos, que en 1992 alcanzó un valor de exportaciones del orden de los 79 millones de dólares, representó en ese año el 7% de las ventas argentinas totales y el 24% de aquellas que recibieron el trato preferencial a través del SGP. Algunos de estos bienes serían gravados con aranceles altos de quedar fuera del sistema de preferencias.

CUADRO N° 7
IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS DESDE ARGENTINA, 1992
Productos con una participación significativa (superior al 35%)
en el total de importaciones de Estados Unidos

N°	Descripción	Miles de Dólares	Part. % en Impo. Tot.	Arancel NMF
1	Mezclas artificiales de hormonas naturales	1.776	99,7	3,7
2	Aeronaves militares usadas o reconstruidas	3.970	82,6	5,0
3	Carne de animales bovinos, curada	739	76,9	10,0
4	Demás artículos de cuero de reptil	317	65,4	5,6
5	Capellada de cuero bovino, depilada	8.360	61,2	5,5
6	Gomas de ester	628	60,6	9,9
7	Solventes y diluyentes mezclados, orgánicos	3.259	58,9	10,0
8	Espejos ópticos o reflectores	377	58,4	9,0
9	Sales o ácidos de resinas	313	54,0	3,7
10	Polibutlieno	3.296	51,6	8,9
11	Corned-beef, sin cereales ni vegetales	45.597	51,6	7,5
12	Láminas de fibra	176	46,8	3,0
13	Glándulas y otros órganos deshidratados	928	46,8	1,5
14	Pieles completas y partes, curtidas	547	45,3	5,3
15	Caldos de sopa, excluidos los deshidratados	8.473	37,3	10,0
16	Butan-1-ol	151	36,2	8,8
Total		78.907		

Fuente: Elaboración propia con datos del Depto. de Comercio de EE.UU. y TRAINS.

V. SI ARGENTINA PERDIERA LOS BENEFICIOS DEL SGP

Si bien, tal como se discutirá más adelante, la continuidad del SGP de los Estados Unidos parece asegurada, en esta sección se planteará la hipotética pérdida por parte de Argentina de los beneficios SGP. El motivo de ello es que éste es un buen ejercicio para apreciar la importancia del esquema para los productos argentinos, identificando de este modo los

principales sectores exportadores beneficiados, así como también para analizar cuales son las ganancias reales en términos de los márgenes de preferencia concedidos a la Argentina.

En caso de perder el acceso en franquicia, los productos argentinos que actualmente son elegibles deberían ingresar al mercado estadounidense gravados por el arancel de Nación Más Favorecida. En consecuencia, los productos más afectados (o los que actualmente más se benefician) serían aquellos que deberían enfrentar un arancel NMF alto, debido al efecto precio que conlleva todo aumento de la tarifa.

De este modo, una primera aproximación al problema de identificar las líneas tarifarias y la magnitud del comercio más vulnerables a la pérdida de beneficios del SGP, se obtiene ordenando los 323 productos que Argentina exportó a Estados Unidos en el promedio de los años 1989-92, y que son elegibles en el SGP, de acuerdo al arancel NMF correspondiente, distinguiendo aquellos productos que serían gravados por aranceles altos, de aquellos que estarían afectados por tarifas reducidas. A tal efecto, se consideró como arancel alto a aquel igual o superior al 5%, dado que se reconoce que las tarifas por debajo de esta cifra no tienen efectos comerciales importantes.

Este ejercicio, entonces, se muestra en el Cuadro N° 8

Cuadro N° 8			
323 PRODUCTOS ARGENTINOS QUE ENTRARON A ESTADOS UNIDOS BAJO EL SGP, 1989-1992			
Arancel NMF %	N° Líneas Tarifarias	Miles de Dólares	% sobre Total
0 - 4.99	196	167,674	51.3
5 - 9.99	107	130,928	40.1
10 - 14.99	14	26,400	8.1
15 - 19.99	4	1,285	0.4
20 o más	2	618	0.2
Total	323	326,905	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Comercio de EE.UU. y de TRAINS.

Así, 127 productos estarían sujetos a aranceles NMF superiores al 5%, representando un valor conjunto de alrededor de 159 millones de dólares, el 48.7% del total de las exportaciones promedio de la canasta de productos elegibles en el SGP que Argentina vendió a Estados Unidos. Es en este grupo de bienes donde Argentina sufriría efectos comerciales adversos de cierta magnitud como consecuencia de una pérdida de los beneficios arancelarios. Como se ve, dentro de este subconjunto, la mayoría de las líneas tarifarias enfrentarían aranceles NMF que se ubican entre 5% y 9.99%.

Los principales productos que componen este grupo de 127 líneas tarifarias, junto con la participación porcentual en el total del comercio vulnerable a la desaparición de los beneficios SGP, se encuentran detallados en el Cuadro N° 9. Como se ve, estos 26 productos representan casi el 85% del total de las ventas argentinas involucradas, siendo el corned-beef el producto más importante en cuanto al valor del comercio.

Asimismo, se incluye en el cuadro mencionado, el arancel NMF que le correspondería a cada producto en caso de perder el privilegio que significa ingresar al mercado estadounidense a través del SGP. Los productos químicos y algunos alimentos preparados son los que deberían enfrentar gravámenes más altos.

Cuadro N° 9

IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS DESDE ARGENTINA, Prom. 1989-1992
Principales Productos Elegibles en el SGP con Arancel NMF Igual o mayor a 5%

N°	Descripción	Miles de Dólares	% sobre Total	Arancel NMF
1	Corned-beef, sin cereales ni vegetales	55,499	34,9	7,5
2	Preparados de comida, sin enlatar ni congelar	8,351	5,2	10,0
3	Cueros enteros de bovinos, depilados	7,796	4,9	5,5
4	Canfituras listas para consumo	7,734	4,9	7,0
5	Acido 2,4 diclorofenoacético, sus sales y ésteres	7,433	4,7	13,5
6	Cinturones de cuero, con o sin hebilla	7,219	4,5	5,3
7	Poliétileno	4,568	2,9	12,5
8	Silicio	3,875	2,4	5,3
9	Accesorios de piel para vestimenta	3,554	2,2	5,8
10	Aeronaves militares, usadas o reconstruidas	3,087	1,9	5,0
11	Propan-1-ol y Propan-2-ol	2,501	1,6	14,0
12	Grifos, llaves y válvulas	2,455	1,5	8,0
13	Enzimas y enzimas preparados	2,136	1,3	5,0
14	Caldos de sopa, excepto secos	2,118	1,3	7,0
15	Eteres acíclicos	1,727	1,1	5,6
16	Piletas y lavatorios de porcelana	1,651	1,0	7,2
17	Estireno	1,650	1,0	7,4
18	Polibutileno	1,637	1,0	8,9
19	Motores eléctricos	1,568	1,0	6,6
20	Herramientas para perforación de rocas o tierra	1,471	0,9	7,2
21	Resinas fenólicas	1,284	0,8	6,5
22	Solventes y diluyentes mezclados orgánicos	1,196	0,8	10,0
23	Resina	1,183	0,7	5,0
24	Carne vacuna, prep. o en conserva, sin cereales ni vegetales	1,168	0,7	10,0
25	Medicamentos (otros)	1,092	0,7	6,0
26	Gluten de trigo, seco o no	1,016	0,6	8,0
	Subtotal	134,965	84,8	
	Resto	24,266	15,2	
	TOTAL	159,231	100,0	

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Comercio de EE.UU. y de TRAINS.

Ahora bien, la pérdida de los beneficios SGP podría darse ya sea porque Estados Unidos no renueva su esquema o bien porque Argentina resulta excluida del mismo. En cualquiera de estos casos los productos argentinos ingresarían ahora gravados por el arancel NMF. Este "aumento" en las tarifas se traduciría en un incremento en los precios relativos de los productos argentinos involucrados (suponiendo que el cambio en los aranceles se transmite por entero a los precios) y, en consecuencia, habría dos efectos comerciales directos:

a) El efecto de pérdida de comercio que resultaría de la disminución de la demanda de importaciones de Estados Unidos debido al incremento en el precio de los bienes importables desde Argentina. Este efecto sería el mismo en las dos situaciones hipotéticas planteadas.

b) El efecto de sustitución de comercio¹³, producido por el reemplazo de las exportaciones argentinas por parte de exportaciones procedentes de otros países, a partir del cambio en los precios relativos de importación. Aquí es necesario distinguir según sea el caso. Si Estados Unidos elimina completamente el SGP, la sustitución de comercio en perjuicio de Argentina se verificaría a partir de la competencia de aquellos países que no son beneficiarios del esquema de preferencias, dado que aquellos que sí lo son también resultarían afectados. En cambio, si únicamente Argentina fuera excluida sólo se vería alterada la posición competitiva de sus productos y, por lo tanto, éstos podrían ser reemplazados en el mercado estadounidense por los bienes procedentes del resto del mundo, dando lugar así a una mayor sustitución que en la alternativa anterior. Dada la falta de información para la estimación de este efecto como consecuencia de una eliminación completa del SGP por parte de Estados Unidos, el mismo sólo fue calculado para el segundo caso. Esta cuantificación, entonces, debe interpretarse como el límite máximo de la sustitución de comercio en perjuicio de las exportaciones argentinas. Conceptualmente, en ambos casos, este efecto significa "desandar" el "desvío de comercio" a favor de Argentina producido originalmente cuando Estados Unidos otorgó la preferencia arancelaria del SGP.

Con la ayuda de un modelo de simulación de política comercial¹⁴, se calcularon estos dos efectos para el conjunto de productos argentinos elegibles en el SGP. De este modo, el resultado del ejercicio arrojó una pérdida de comercio de 37.5 millones de dólares y una sustitución de comercio de 20.5 millones de dólares, con lo cual el efecto comercial total

¹³ Ver Cline (1978).

¹⁴ Este modelo es del mismo tipo que el utilizado en Cline (1978). También ha sido usado por Erzan y Yeats (1992), O'Connell (1992), Safadi y Yeats (1993) y Bianchi y Robbio (1993). Para una descripción del mismo ver Laird y Yeats (1986).

desfavorable para la Argentina sería de 58 millones de dólares, lo que representa el 17.7% de las ventas argentinas promedio, durante los años 1989-92, para la canasta de bienes considerados¹⁵.

En el Cuadro N° 10, esta suma es desagregada para los principales productos afectados, siendo los más perjudicados en términos de valor: carne preparada o en conserva, manufacturas de cuero, productos y preparados comestibles, ácidos carboxílicos y prendas y accesorios de vestir. Por otro lado, en términos de las exportaciones promedio del período 89-92, los productos más sensibles al aumento arancelario serían: los productos químicos: alcoholes, fenoles y derivados, polietileno, ácidos carboxílicos y los grifos, llaves y válvulas. Decir que estos productos son los más vulnerables a la desaparición del SGP, entonces, equivale a afirmar que ellos son los más beneficiados con este esquema.

Cuadro N° 10

ESTIMACION DE LOS EFECTOS COMERCIALES PARA ARGENTINA
DERIVADOS DE LA ELIMINACION DE LOS BENEFICIOS SGP

Principales productos afectados, clasificados por CUCI, Rev. 3

Descripción	Pérdida	Sustitución	Efecto Total	% sobre Total	% sobre Prom.89-92
	Miles de Dólares				
Manufacturas de cuero	6,865	1,844	8,709	15.0	22.6
Carne preparada o en conserva	4,878	2,395	7,273	12.5	12.8
Prendas y accesorios de vestir	2,672	981	3,653	6.3	26.4
Acidos carboxílicos	1,735	1,218	2,953	5.1	34.2
Productos y preparados comestibles	1,121	1,355	2,476	4.3	23.7
Partes de calzado	1,834	561	2,395	4.1	22.6
Polietileno	994	845	1,839	3.2	40.2
Grifos, llaves y válvulas	1,227	569	1,796	3.1	30.2
Azúcar de caña, sin refinar	752	951	1,703	2.9	7.5
Partes y piezas de automotores	1,013	631	1,644	2.8	12.0
Artículos de conliftería, prep. con azúcar	646	823	1,469	2.5	17.8
Alcoholes, fenoles y derivados	637	514	1,151	2.0	41.9
Subtotal	24,374	12,687	37,061	63.9	18.9
Reslo	13,114	7,783	20,897	36.1	16.0
Total	37,488	20,470	57,958	100.0	17.7

Fuente: Elaboración propia con datos del Depto. de Comercio de EE.UU. y de TRAINS.

¹⁵ Se supuso una elasticidad de sustitución de 1.5 y se confrontaron las importaciones de Estados Unidos desde Argentina con las procedentes del resto del mundo. Las elasticidades de demanda de importación provienen de fuente UNCTAD (ITC).

VI. LA RENOVACION DEL SGP DE ESTADOS UNIDOS

En el mes de agosto pasado, el USTR anunció que el SGP fue extendido por un período de 15 meses hasta el 30 de setiembre de 1994 y que el Ejecutivo, en conjunto con el Congreso de los Estados Unidos, estudiaría durante este lapso las formas de mejorar el esquema. Asimismo, el USTR reconoció que el objetivo era una "renovación de largo plazo de un SGP mejorado"¹⁶.

Aunque aún no está claro el mecanismo por el cual se renovará el SGP, es probable que no sea a través de un proyecto de ley independiente sino que se haga como parte de uno de los varios aspectos incluidos en una posible nueva Ley Omnibus de Comercio.

A pesar de que el proceso de renovación y el consiguiente debate recién comienzan, es posible delinear algunos de los elementos que serán contemplados.

Por un lado, se da por descontado que entre los cambios más importantes se encuentran los relacionados con los criterios de designación de los países beneficiarios. Según el USTR se pondrá mayor énfasis en los requerimientos sobre los derechos laborales, los derechos de propiedad intelectual y control del narcotráfico. También se discute la posibilidad de introducir nuevos criterios tales como la protección ambiental, la mayor atención a los temas de derechos humanos y la obligación de que el país beneficiario adopte un sistema democrático de gobierno.

De los criterios arriba apuntados, la cláusula de los derechos de los trabajadores parece ser donde la Administración Clinton expondrá mayor firmeza. Este énfasis de Estados Unidos en las prácticas laborales de los países beneficiarios del esquema de preferencias se pudo apreciar con toda claridad cuando el USTR anunció, en octubre de 1993, las peticiones que fueron aceptadas para la revisión anual del SGP correspondiente a ese año.

En efecto, se aceptaron siete peticiones de revisión motivadas por prácticas laborales, cinco peticiones por propiedad intelectual y treinta peticiones para revisar la elegibilidad de productos específicos. En consecuencia, el total de revisiones actualmente en marcha iniciadas por las cláusulas de los derechos de los trabajadores son quince, una cantidad jamás alcanzada en las revisiones anuales anteriores y que representa un aumento del 50% con respecto a las revisiones encaradas por el mismo motivo en 1992. Los países que estarán sujetos a estas revisiones son: Paquistán, Costa Rica, Perú, Paraguay, República Dominicana, Haití, Bahrein, Maldivas, El Salvador, Guatemala, Indonesia, Tailandia, Malawi, Omán y Fidji.

Con respecto a las prácticas sobre propiedad intelectual, las peticiones de revisión incluyen a Chipre, Egipto, El Salvador, Polonia y Turquía. Cada uno de estos países es también

¹⁶ Algunas empresas importantes del sector privado estadounidense ya han manifestado su apoyo a la renovación del esquema a través de la formación de la Coalición para la Renovación del SGP. Entre ellas se cuentan AT&T, Compaq Computers, Ford Motor Co., General Motor Corp. y Xerox.

objeto de análisis bajo el proceso de la "Especial 301"¹⁷. También están bajo revisión, por este motivo, República Dominicana, Guatemala y Honduras.

En relación a los mecanismos y normas de exclusión o graduación, tanto de productos como de países, no cabe esperar ningún relajamiento de los mismos. Para los Estados Unidos, uno de los principales conceptos contenidos en el SGP es el del alcance temporal de las preferencias arancelarias otorgadas en este marco. De acuerdo a ello, el esquema no es un programa permanente de asistencia bilateral, ni tampoco un sustituto de las reducciones arancelarias alcanzadas a través de negociaciones comerciales multilaterales.

Lo analizado hasta aquí debe enmarcarse en lo que, seguramente, será una de las características salientes del nuevo esquema: un uso más intenso del SGP en función de los objetivos de política comercial de los Estados Unidos. En palabras de Michael Kantor, el Representante Comercial, "estamos comprometidos en el uso efectivo del esquema SGP, como una herramienta de desarrollo económico y como un instrumento de política comercial" (Financial Times, 1993).

Por otro lado, se descarta también que el nuevo esquema permitirá a los países que constituyen la ex-Unión Soviética acceder al trato preferencial. A este respecto cabe recordar que, durante 1993, un grupo de países latinoamericanos (incluidos Brasil y Argentina) solicitaron a la UNCTAD se encare un estudio sobre los efectos de desvío de comercio como consecuencia de la extensión de los beneficios del SGP a los países de Europa Central y Oriental en 1991.

Otro de los temas que encabezará el debate sobre la renovación del programa será, sin duda, el impacto presupuestario del SGP. En efecto, de acuerdo a las normas presupuestarias vigentes, todo cambio de política que entrañe un aumento de gastos o pérdida de ingresos fiscales debe ser compensado con otra medida. Actualmente, el SGP le implica al gobierno estadounidense una pérdida anual de ingresos arancelarios por un valor de 500 millones de dólares.

¹⁷ La sección Especial 301 de la Ley de Comercio de 1988 establece un procedimiento para observar y sancionar países en los que, a juicio del USTR, se violan los derechos de propiedad intelectual.

VII. CONCLUSIONES

El inicio del proceso de renovación del SGP ofrecido por los Estados Unidos brinda una buena oportunidad para evaluar sus beneficios para la Argentina y debatir sobre aquellos elementos considerados necesarios para aumentar su efectividad¹⁸.

Como se ha mostrado en este trabajo, el SGP estadounidense tiene una importancia significativa como llave de acceso a este mercado. Se ha encontrado que más del 25% de las exportaciones argentinas gozan de esta preferencia, lo cual les evita un cargo arancelario promedio del 5.5%, en tanto que para algunos artículos el beneficio alcanza a diez puntos porcentuales. También se halló que casi la mitad del valor exportado de esta canasta es explicado por las ventas de carnes y sus preparados, cueros y sus manufacturas, azúcares y sus preparados y productos químicos orgánicos.

Se pudo observar que la Argentina ha sido excluida del trato preferencial para ciertos productos en principio elegibles. Estos corresponden principalmente en diversos tipos de cuero y algunos de sus productos destinados a calzado, que en conjunto representaron casi el 9% de las exportaciones totales a los Estados Unidos. La evolución posterior de las mismas podría revelar que el SGP desempeñaba un papel importante como herramienta de acceso a este mercado. Asimismo, se encontró que productos equivalentes al 7% de las ventas mostraron en 1992 valores cercanos a los niveles críticos de aplicación de la cláusula de competitividad, en particular el *corned-beef*, ciertos cueros y azúcares.

Por otro lado, se realizó un ejercicio de simulación para medir la sensibilidad global de las exportaciones argentinas a la pérdida del trato preferencial. El resultado indicó que si éste fuera el caso la Argentina se vería afectada por una reducción de sus ventas al mercado estadounidense de 58 millones de dólares.

También se ha señalado la pérdida del carácter no recíproco y no discriminatorio del sistema de Estados Unidos a través de las sucesivas reformas a la legislación comercial. Las declaraciones oficiales, la revisión del esquema correspondiente a 1993 y las actuales tendencias de la política comercial estadounidense parecen sugerir que el nuevo programa verá acentuados sus elementos restrictivos y su uso como instrumento negociador.

En estos momentos en que la mayoría de los SGP están en proceso de renovación, conviene tener presente que durante los últimos años, tanto desde la UNCTAD como desde el Grupo de los 77, se han planteado varias críticas a los esquemas SGP en general. Algunas de

¹⁸ Cabe recordar que el Comité Especial sobre las Preferencias de la UNCTAD (creado en 1972 para monitorear el SGP) ya acordó la realización en 1995 de una evaluación global de todos los programas vigentes y un estudio sobre las posibilidades de mejorar sus funcionamientos y sobre el impacto de los mismos a la luz de las nuevas condiciones en que se desenvuelven la economía y el comercio internacional.

ellas son aplicables al programa que otorga Estados Unidos y que ha sido descrito en las secciones anteriores. Entre las principales objeciones se pueden mencionar las siguientes:

- 1) Las exclusiones de productos y de países, así como también el sistema de cuotas, funcionan en la práctica como barreras no arancelarias, limitando de esta forma la efectividad de los esquemas.
- 2) Estas exclusiones, tanto de productos como de países, son discrecionales y unilaterales y, por lo tanto, contrarias al principio de no discriminación contemplado originalmente en los esquemas SGP.
- 3) Por otro lado, las exclusiones son utilizadas, a veces, como medios para asegurarse concesiones recíprocas por parte de los países en desarrollo, vulnerando de esta forma el otro principio fundacional del SGP, la no reciprocidad.
- 4) Estas características, comentadas precedentemente, envuelven a los esquemas SGP en un clima de alta inestabilidad e impredecibilidad, amenazando la utilidad de los mismos como herramientas para promover la expansión del comercio. En este sentido se menciona que los agentes económicos en los países en desarrollo no se sentirán estimulados a invertir en algunos sectores, si las condiciones de acceso a los mercados están sujetos a arbitrariedad y cambio repentino.
- 5) Actualmente existe una incongruencia entre la cobertura de productos elegibles y la oferta de exportables de un gran número de países beneficiarios.
- 6) El impacto positivo de los esquemas ha sido neutralizado, en parte, por el aumento de las barreras no arancelarias.

Por otro lado, también desde los mismo foros se viene proponiendo reformar los esquemas SGP, con el fin de aumentar su efectividad, a partir de las siguientes pautas:

- 1) Ampliar la cobertura de productos.
- 2) Fundar la exclusión de productos y de países en normas y criterios objetivos y en procedimientos transparentes, acordados multilateralmente y que requieran que se compruebe el logro de una competitividad sostenida en un producto en particular. Asimismo, integrar la "graduación" dentro de las normas que rigen el sistema de comercio internacional.
- 3) Aplicar la exclusión de un producto, luego de haber otorgado al país beneficiario el tiempo necesario para poder adaptar su oferta a las nuevas condiciones de acceso al mercado.
- 4) Reducir las restricciones y limitaciones a priori sobre las importaciones de los productos elegibles. Esta pauta, conjuntamente con las dos anteriores, le otorgaría a los esquemas SGP una mayor estabilidad y predecibilidad. Con este objetivo, también se plantea la necesidad de extensiones de largo plazo de los programas.
- 5) Extender el SGP para cubrir también las barreras no arancelarias.
- 6) Asistir técnicamente a los exportadores de los países beneficiarios para que puedan hacer un uso más eficiente del SGP.

Finalmente, cabe recordar que la reciente finalización de la Ronda Uruguay del GATT traerá aparejado una erosión de los márgenes preferenciales de los países beneficiarios, como consecuencia de la reducción de las tarifas NMF¹⁹.

Por todo lo expuesto, entonces, parece conveniente mantener el proceso de renovación del SGP estadounidense en estrecha observación.

¹⁹ Sin embargo, tal como se argumenta en Laird y Sapir (1987), dados los actuales límites del trato preferencial en la mayoría de los esquemas, es de esperar que, para los países en desarrollo, las ganancias de los recortes en los aranceles NMF sean mayores que las pérdidas ocasionadas por la perforación de los márgenes SGP.

BIBLIOGRAFIA

Bianchi, Eduardo y Jorge Robbio (1993), *Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Desvío de Comercio en perjuicio de Argentina y Brasil*, Centro de Economía Internacional.

Cline, W.R. (1978), *Trade Negotiations in the Tokyo Round, A Quantitative Assesment*, The Brookings Institution, Washington D.C.

Committee on Ways and Means, US House of Representatives (1993), *Overview and Compilation of US Trade Statutes*, Washington: US Government Printing Office.

Erzan, Refik y Alexander Yeats (1992), *Free Trade Agreements with the United States: What's in it for Latin America?*, Working Papers, WPS 827, International Economics Department, The World Bank.

Financial Times (1993), *Clinton Wins Fast-Track GATT Backing*, Nancy Dune, 24/5/93.

GATT (1989), *Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de Estados Unidos de América*, ria Helena Tachinardi, 26/1/93.

Hindley, Brian (1987), *Different and More Favorable Treatment - and Graduation*, en *The Uruguay Round, A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations*, World Bank.

Laird, Samuel y Andre Sapir (1987), *Tariff Preferences*, en *The Uruguay Round, A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations*, World Bank.

Laird, Sam and Alexander Yeats (1986), *The UNCTAD Trade Policy Simulation Model, A Note on the Methodology, Data and Users*, UNCTAD, Discussion Papers N° 19.

O'Connell, Arturo (1992), *La Iniciativa de las Américas y el Cono Sur de América Latina: Un Punto de Vista Argentino*, trabajo presentado en el seminario "International Transformations and Hemispheric Restructuring: New Patterns or U.S./Southern Cone Relations - The Cases of MERCOSUR and Chile", North-South Center, University of Miami, EE.UU., diciembre de 1992.

OEA-CECON (1993), *Boletín Comercial*, Vol. XVIII, N° 7.

Ray, Edward J. (1989), *US Protectionism and the World Debt Crisis*, Westport, Conn. Quorum Books.

Safadi, Raed y Alexander Yeats (1993), *The North American Free Trade Agreement, Its Effect on South Asia*, Policy Research Working Papers, The World Bank (WPS 1119).

SELA, *Información Comercial*, varios números.

SELA (1992), *Capítulos*, N° 33, Julio-Setiembre de 1992.

SELA (1993), *Boletín Comercial-Estados Unidos*, N° 64

UNCTAD (1989), *Generalized System of Preferences, Handbook on the Scheme of The United States of America*, UNCTAD/TAP/163/Rev.12.

UNCTAD (1990), *Generalized System of Preferences, Handbook on the Scheme of Canada*, UNCTAD/TAP/247/Rev.2.

UNCTAD BULLETIN, varios números y UNCTAD, *Press Release*, varios números.