

CAPITULO VI

MÉXICO Y EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS DE LOS ESTADOS UNIDOS

1. Generalidades	115
2. Países beneficiarios	116
3. Productos elegibles	120
4. El concepto de "transformación sustancial" previsto por las normas del origen	124
5. Procedimiento	132
6. Límites al trato preferencial	145
7. Administración del sistema. A) Facultad para otorgar preferencias;	146
B) Aplicación de la ley	147
8. Evolución global	149

CAPÍTULO VI

MÉXICO Y EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS DE LOS ESTADOS UNIDOS

SUMARIO: 1. Generalidades; 2. Países beneficiarios; 3. Productos elegibles; 4. El concepto de "transformación sustancial" previsto por las normas del origen; 5. Procedimiento; 6. Límites al trato preferencial; 7. Administración del sistema; 8. Evolución global.

1. GENERALIDADES

El SGP de los Estados Unidos entra en vigor el 1o. de enero de 1976, comprende preferencias a 2770 productos seleccionados entre unos 5000 que figuran en el arancel de este país.

El SGP de los Estados Unidos, al igual que los otros es de plazo fijo y termina el 31 de diciembre de 1986. En cuanto a los beneficios que concede, éstos se otorgan a 100 países y 38 territorios.

La Ley de Comercio de los Estados Unidos de 1974, prescribe las condiciones que el presidente debe considerar para asegurar "la calidad del país beneficiario", es decir, el presidente de los Estados Unidos, según la ley, es el único que tiene competencia para determinar cuál es el país beneficiario.

En efecto, tiene el presidente la facultad de asignar beneficios aduanales a la importación de ciertos productos provenientes de países en desarrollo que aparecen en las listas publicadas en la llamada *Executive Order*, donde se señala qué países son "potencialmente elegibles". El arbitrio presidencial llega al punto de poder rechazar a un producto como beneficiario cuando —a juicio del presidente— considere éste que existen razones de seguridad nacional, sin que se requieran explicaciones de su parte.

Ahora bien, el gobierno de los Estados Unidos ajusta anualmente su esquema mediante la suspensión de preferencias a los productos que rebasan los "márgenes de competitividad". Estos márgenes tienen como límite un 50% de las importaciones totales de los Estados Unidos en el rubro correspondiente, o no más allá de una cantidad variable fijada *a posteriori* y que para 1978 fue de 37.5 millones de dólares. Es ésta la llamada "fórmula de la nece-

sidad competitiva". Si por decreto el presidente declara que se han rebasado esos márgenes, la suspensión operará a partir del 1o. de marzo de cada año.¹

Nos referimos en este capítulo a la Ley de Comercio de los Estados Unidos de 1974, haciendo las aclaraciones pertinentes en aquellos puntos que encuentren variación en la Nueva Ley de 1979.

2. PAISES BENEFICIARIOS

La propia Ley de Comercio de 1974 expone con mayor detalle en los reglamentos los requisitos que debe llenar un país para calificarlo como país beneficiario de conformidad con el sistema generalizado de preferencias (SGP). Por proclamación del presidente de los Estados Unidos se extendieron a todos los países de la OEA los beneficios del SGP al definirse a esos países como beneficiarios. Fueron excluidos de Venezuela y el Ecuador en América Latina —en su calidad de miembros de la OPEP— y Cuba.²

En los reglamentos se expone que también se consideran países beneficiarios a los territorios dependientes o posesiones de los países beneficiarios.

En virtud de un decreto ejecutivo del presidente de los Estados Unidos podrá definirse como un solo país beneficiario a todos los países miembros de la misma unión aduanera o de asociación de libre comercio, exceptuados los miembros que de otro modo están excluidos de los beneficios de SGP (por ejemplo, en calidad de miembros de la OPEP). Esta designación de más de un país como un solo país beneficiario amplía la posible aplicación del SGP. Las normas estipulan que un producto procedente de un país beneficiario puede quedar acogido al SGP sólo en el caso de que el valor de los materiales y los costos directos de elaboración del país beneficiario representen el 35 por ciento o más del valor total del bien elegible. En el caso en que se defina como un sólo país beneficiario a más de un país de una unión aduanera o asociación de libre comercio, el valor de los materiales y de los costos directos de elaboración dentro de todos esos países deberá ser por lo menos del 50 por ciento del valor total del artículo. Esto ofrece

¹ Vicente Querol. "Cómo aprovechar los Sistemas Generalizados de Preferencia por los exportadores mexicanos", Grupo Editorial Expansión, México, 1976.

² Ecuador y Venezuela han sido incorporados en la Nueva Ley de Estados Unidos de 1979.

beneficios potencialmente mayores en virtud del SGP cuando ningún país del grupo por sí solo puede alcanzar el 35 por ciento exigido. En el caso del Grupo Andino designado como un país beneficiario, por ejemplo, Colombia podría elaborar materiales para que Perú los exportara a los Estados Unidos, y en ese caso, los materiales y los costos directos de elaboración de los dos países combinados deberían llegar al 50 por ciento del valor del artículo, éste entraría en los Estados Unidos de conformidad con el SGP.

La definición ampliada de un solo país beneficiario podría ser beneficiosa posiblemente para el programa de industrias sectoriales del Grupo Andino; para la Zona de Libre Comercio del Caribe; el Mercado Común Centroamericano; y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Una sección importante de la Ley de Comercio de 1974, para los miembros de la OEA, es la que excluye a determinados países de la aplicación del SGP por su participación en determinados acuerdos sobre productos básicos. Aparte de la exclusión expresa de los miembros de la OPEP, la citada ley excluye a países que participen en arreglos que tengan el efecto de retener suministros de productos vitales para que no lleguen al comercio mundial, o que eleven los precios de esos productos a un nivel irrazonable, causando graves perturbaciones a la economía mundial.

Esa disposición es posible que pudiera afectar a algunos acuerdos sobre productos básicos explorados en fecha reciente por naciones productoras. Es dudoso que la participación por parte de un país de la OEA en un acuerdo bananero de países productores fuera a excluir al país de la cobertura del SGP. La posibilidad de sustitución entre banano y otros alimentos (frutas en especial) en los Estados Unidos descalificaría al producto considerándolo como "un recurso vital natural", y es probable que la elevación del precio tuviera poco efecto en la actividad económica de los Estados Unidos. Sin embargo, la participación de un país beneficiario en acuerdos relativos a productos minerales —si fuera posible la formación de carteles— podría considerarse de otro modo.

A continuación proporcionamos la lista de los países beneficiarios del SGP de los Estados Unidos:

A) *Países independientes*

Afganistán	Guatemala	Paraguay
Alto Volta	Guinea	Perú
Angola	Guinea-Bissau	República Centro- africana
Argentina	Guinea-Ecuatorial	República Domi- nicana
Bahamas	Guyana	Rumania
Bahrein	Haití	Rwanda
Banglades	Honduras	Samoa Occidental
Barbados	India	Santo Tomé y Príncipe
Benin	Israel	Senegal
Bhután	Jamaica	Sierra Leona
Birmania	Jordania	Singapur
Bolivia	Kenia	Siria
Botswana	Laos	Somalia
Brasil	Lesotho	Sri Lanka
Burundi	Líbano	Sudán
Cabo Verde	Liberia	Surinam
Camerún	Madagascar	Swazilandia
Colombia	Malasia	Tailandia
Congo (Brazza- vile)	Malawi	Taiwán
Corea (Repúbli- ca de)	Maldivas	Tanzania
Costa de Marfil	Mali	Togo
Costa Rica	Malta	Tonga
Chad	Marruecos	Trinidad y Tobago
Chile	Mauricio	Túnez
Chipre	Mauritania	Turquía
Ecuador	México	Uruguay
Egipto	Mozambique	Venezuela
El Salvador	Nauru	Yemen (Repúbli- ca Árabe del)
Etiopía	Nepal	Yugoslavia
Fiji	Nicaragua	Zaire
Filipinas	Níger	
Gambia	Omán	
Ghana	Pakistán	
Grenada	Panamá	
	Papua Nueva Guinea	

B) Países y territorios no independientes

Afares y los Issas (Territorio francés de los)	
Antigua	
Antillas Neerlandesas	
Belize	
Bermudas	
Brunéi	
Caimán (Islas)	
Cocos (Keling) (Islas)	
Comores (Islas)	
Cook (Islas)	
Cristimas (Islas) (Australia)	
Dominica	
Gibraltar	
Gilber y Ellice (Islas)	
Heard y McDonald (Islas)	
Hong Kong	
Macao	
Malvinas (Islas) (Falkland Islands) y dependencias	
Montserrat	
Niue	
Norfold (Isla)	
Nueva Caledonia	
Nuevas Hébridas (Condominio)	
Pitcairn (Isla)	Territorio británico del Océano Índico
Polinesia francesa	
Sahara español	Territorio en fideicomiso de las Islas del Pacífico
Salomón Británicas (Islas)	
San Cristóbal-Nieves-Anguila	Timor portugués
Santa Elena	Tokelau (Islas)
Santa Lucía	Turcos y Caicos (Islas)
San Vicente	Vírgenes Británicas (Islas)
Seychelles	Wallis y Futuna (Islas)

Como lo podemos observar los países han sido agrupados en dos apartados. Esto es porque la ley advierte que se considerará como beneficiario no sólo a un Estado en particular, sino también a los territorios dependientes y posesiones de ultramar. Ya hemos visto como el SGP de los Estados Unidos considera incluso como bene-

ficiarias a las asociaciones que constituyen uniones aduaneras o zonas de libre comercio.

3. PRODUCTOS ELEGIBLES

La Ley dispone que el presidente publicará periódicamente las listas de los artículos que gozarán de las preferencias y, en forma expresa excluye: artículos electrónicos y para el hogar, calzado, textiles, relojes, productos de vidrio o de acero y cualquier otro artículo que a juicio del mandatario perjudique la producción estadounidense.

Los productos beneficiados con las franquicias arancelarias pueden ser aquellos que, además de no estar comprendidos en las prohibiciones mencionadas,³ reúnan ciertas características que se indican en la sección 503, párrafo b, de la propia ley.

La primera de ellas es que tanto los materiales de fabricación del producto como el costo directo de elaboración (como ya lo hemos mencionado) no deben ser inferiores a 35% del valor estimado al ingresar al territorio estadounidense o del "tasable" de acuerdo con la sección 404 o 402 (a) de la Ley Arancelaria de 1930. Este porcentaje se elevará a 50% cuando proceda de una asociación de países integrados en una zona de libre comercio o de una unión aduanera. Cuando el valor del artículo es superior a 250 dólares esta calidad debe acreditarse mediante un certificado de origen.

Si se aplica correctamente la fórmula del "valor agregado" la mercancía de que se trate entrará libre de impuestos de importación al mercado de los Estados Unidos. Como se comprenderá, es muy importante conocer lo que las autoridades norteamericanas entienden como "costo o valor de los materiales", o "costos directos de elaboración", por ejemplo, el primer concepto, comprende no sólo el costo real de los materiales, sino también los del flete, seguros, embalaje y otros más relacionados con el transporte a la fábrica; el costo del desperdicio y los impuestos y derechos; empero, se deberá descontar el valor de la chatarra recuperable. Una condición obvia es que los materiales o insumos se fabriquen en el país beneficiario; aunque no se descarta la utilización de bienes impor-

³ Cruz Miramontes, Rodolfo, "La Ley de Comercio Exterior de los Estados Unidos y el Sistema Generalizado de Preferencias", *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. 28, núm. 9, México, Septiembre de 1978, p. 1109.

tados, siempre y cuando se transformen sustancialmente en un artículo nuevo y diferente.⁴

La definición de "país de origen" constituye hasta la fecha un problema que no se ha resuelto con claridad ni eficacia. "La conclusión inevitable parece ser que ni la Ley de Comercio de los Estados Unidos de 1974, ni las de los tribunales estadounidenses, proporcionan al Servicio de Aduanas de Estados Unidos estándares objetivos para incorporarlos a los reglamentos del Sistema General de Preferencias, a fin de determinar el país de origen de los materiales que incluyen insumos importados".⁵

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

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

La determinación del porcentaje de integración —trátase de 35 a 50%— es una operación compleja. El Departamento del Tesoro, con base en su experiencia y en otras consideraciones circunstanciales, señala las normas que deben observarse. Para facilitar su comprensión, dicha entidad publicó una nota explicatoria que, si bien no aclara totalmente el panorama, al menos lo hace en forma parcial.

Conviene mencionar que el presidente tiene facultades para rechazar a un producto como beneficiario, cuando a su juicio existen razones de seguridad nacional; para ello no se requieren expli-

⁴ *Ibidem.*

⁵ "Sistema generalizado de preferencias de los Estados Unidos" en *Material Informativo*, OEA-CECON, Ser/H/XIII, agosto de 1979, p. 117.

caciones, como se puede observar en la sección 127, siendo que el arbitrio presidencial es aparentemente absoluto.⁶

Ya mencionábamos anteriormente que el gobierno norteamericano debe ajustar anualmente su esquema mediante la suspensión de preferencias a los productos que rebasan los márgenes de competitividad, que comprenden la "fórmula de la necesidad competitiva".

De acuerdo a esto, el IMCE expone que los 20 productos agropecuarios y los 50 productos manufacturados en que México se vio afectado por suspensiones de las preferencias norteamericanas para 1978, tuvieron un valor de 713.999,896 dólares y que los impuestos de importación de esos productos a los Estados Unidos, asimismo en el año 1978, ascendió a 60.216,847 dólares.

Los productos mexicanos suspendidos fueron los que se enumeran a continuación:

Productos mexicanos excluidos: Carne, cueros, agamuzados; sorgo, coliflores, pepinos, ajos, quimbongoes, rábanos, coles (bruselas), coliflor, garbanzos; legumbres, hortalizas (en salmuera); ciertas guayabas, ciertos mangos, ciertos melones preparados, ciertas frutas frescas; animales disecados; paja; molduras; marcos de madera, maderas contrachapadas, tableros; telas sin tejer, manufacturas de papel, ácido arsénico, anhídrido maleico, alcohol feniletil, amoníaco, cintas de cobre, tetracloruro de estaño, sulfato de Zinc, óxido de zinc-plomo, litargirio, minio; baldosas de hormigón, ónix bruto, tubos de amianto y cemento, cuadrillo de cromita, sanitarios, globos y pantallas, vidrio, cuprofósforo, chimeneas de lámparas, guarniciones de talabartería, estacas; muelles (automóviles), motores émbolo, pulverizadores émbolo, herramientas; partes máquinas oficina, generadores, acumuladores y partes (elec.), cuadros mando; cables para equipos transporte, coches viajeros, furgones equipaje, partes sueltas de carrocería (vehículos), cuatro tipos de tocados para gorras, partes sueltas de contadores, partes sueltas de estroboscopios, partes sueltas de instrumentos musicales, partes sueltas de viento de madera, mecanismos para portaminas, accesorios para tubos de cobre, metal blanco y cupro níquel.

Es cierto que también en este mismo ajuste anual se repusieron otros productos que habían sido suspendidos para el período anterior que fueron ciertas cebollitas, perejil, aceites vegetales, fenol, junto con unos doce más.

⁶ Cruz Miramontes, Rodolfo, art. cit.

A partir del 1o. de marzo de 1979, se añadieron 12 nuevos productos: ajo fresco, verduras deshidratadas, coberturas de yute para pisos, tungsteno, encajes (ni de lana ni de algodón), artículos de yute en general, alambres de acero y partes de bicicletas.

Por otra parte, desde el 1o. de marzo de 1979, también hay cuatro productos mexicanos que han sido definitivamente excluidos del sistema norteamericano: plataformas para investigaciones sobre yacimientos petrolíferos en litorales, carnadas, ropa de piel y piel cortada.

En cuanto al aprovechamiento del esquema norteamericano será de utilidad que veamos el siguiente cuadro:

APROVECHAMIENTO MEXICANO DE LAS PREFERENCIAS
ARANCELARIAS NORTEAMERICANAS
(MILLONES DE DÓLARES)

	1976	1977	1978
Valor exportación preferenciada	579.9	742.8	935.3
Valor exportación que utilizó preferencias	244.6	368.3	458.3
Valor exportación que desaprovechó preferencias	335.3	374.5	477.0
Porcentaje aprovechamiento	42.17%	49.58%	49%

FUENTE: IMCE.

Al hablar del aprovechamiento, diremos que no es razonable creer que con la mera franquicia arancelaria se pueda lograr la expansión del comercio ni que con este mero apoyo se puede acceder con éxito al mercado de los Estados Unidos. Hay factores de competitividad como el volumen de la producción y la oportunidad de disposición, la calidad, la tecnología y otros, que no son el precio y sus condiciones, que tienen incidencia fundamental.

La estructura de la industria es un elemento prioritario: su diversificación es necesaria para atender la demanda variada que el sistema significa y, en esas circunstancias, es normal que países que tienen un mayor desarrollo industrial sean los que logren o puedan lograr un mejor aprovechamiento de las preferencias, como es el caso de Taiwán, Corea del Sur, India, Hong Kong, Yugoslavia y México.

Señala el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) que el aprovechamiento por México de las preferencias arancelarias norteamericanas ha tenido un crecimiento gradual desde 1976, año en que entró en vigencia el sistema de los Estados Unidos, lo que se observa en el cuadro.

En este cuadro se incluyen todas las operaciones registradas en aduanas, incluso algunas que corresponden a reparaciones de maquinarias mexicanas en los Estados Unidos y a productos mexicanos procesados dentro del régimen de maquiladoras. Esto distorsiona la realidad y el aprovechamiento aparece inferior al efectivo, y el sistema como no aprovechado para ciertos renglones.

Ahora bien, influyen en el desaprovechamiento del sistema generalizado de preferencias de los Estados Unidos, tanto el desinterés de exportadores mexicanos que consideran sólo que, en los términos del sistema usual de cotizaciones de precios para la exportación, no les corresponde pagar el impuesto de importación al vecino país —con olvido del factor competitividad y conservación del mercado— como, asimismo, el elemento responsabilidad y perfeccionamiento de la exportación. También la circunstancia de la diversificación minúscula de las exportaciones de este país hace difícil la difusión del beneficio.

Sin embargo, ha tocado al IMCE llevar a efecto la promoción del sistema a través de una campaña en la que se han usado todo tipo de medios: folletos, seminarios, inclusión del tema en cursos de comercio exterior, desplegados de prensa, boletines y circulares, evaluaciones mensuales, comunicaciones con agentes aduanales, distribución de folletos y la información que se da a los exportadores caso a caso, etcétera. Pero, hay que reconocerlo, resultados positivos aún no se ven.⁷

4. EL CONCEPTO DE "TRANSFORMACIÓN SUSTANCIAL" PREVISTO POR LAS NORMAS DEL ORIGEN⁸

En la X Reunión del Grupo Ad Hoc de Comercio, celebrada en febrero de 1976, se le consultó a la delegación de los Estados Unidos respecto del significado del concepto de "transformación sustancial" en la reglamentación aduanera del sistema de preferencias generalizadas (SGP). Se respondió entonces que existe un amplio cuerpo de doctrina judicial que establece precedentes para controversias futuras, mismo que debe ser puesto en conocimiento de los beneficiarios del SGP.⁹ Aquí procuraremos hacer un análisis encaminado a dar un comienzo de solución a esta laguna de in-

⁷ Querol, Vicente, art. cit.

⁸ Tomado del Documento de la OEA "Sistema generalizado de preferencias de los E. U. A".

⁹ OEA/Ser/H/XIII, CIES/CECON-COMERCIO/108, rev. 1, 26 de febrero de 1976. "Informe del Relator", Apéndice 2, páginas 26-27.

formación respecto de un asunto que ha tenido efectos inmediatos y de largo plazo sobre el funcionamiento del SGP para los países beneficiarios.

La cuestión relativa a la "transformación sustancial" se plantea como ya lo hemos señalado: a fin de que en un artículo importado pueda acogerse a un régimen de reducción de aranceles en el marco del SGP, desde la ley de Comercio de 1974 se exige que la suma de los costos de los materiales producidos en el país beneficiario y los costos directos de elaboración en dicho país que se requieran para producir un producto elegible deben representar, por lo menos, el 35% de su valor tasado.¹⁰ Se plantea naturalmente la cuestión relativa a saber cuáles son los "materiales producidos en el país beneficiario". Cuando se incorporan insumos *importados* en la producción del "material" que, a su vez, se incorporan al artículo final elegible en el marco del SGP, ¿se ha de considerar que el material ha sido "producido en el país beneficiario"? En caso afirmativo, el valor total del material, incluido el valor de los insumos importados, se tendrá en cuenta para calcular el requisito del 35%. En caso contrario, sólo se tendrá en cuenta el valor de la elaboración de los insumos importados y no el valor de la importación misma.

El Reglamento Aduanero del SGP de los Estados Unidos tiene determinada una norma encaminada a resolver esta situación; esta norma establece que *los insumos importados se considerarán materiales constitutivos de un país beneficiario cuando hubieren sido transformados sustancialmente en dicho país en un artículo de comercio nuevo y diferente*.¹¹ Esta norma, naturalmente, no es de por sí muy ilustrativa respecto del tipo de elaboración que se considerará como transformación de un producto importado en un material "nacional". Con todo, incorpora esta cuestión en el amplio cuerpo de derecho aduanero de los Estados Unidos en relación con el cual existe una gran masa de precedentes judiciales. En algunos de los primeros casos de litigios aduaneros, la Corte suprema de los Estados Unidos tuvo ante sí la cuestión relativa a determinar qué tipo de elaboración transformaría a una materia en un artículo de comercio y nuevo y diferente.¹² La Corte Suprema

¹⁰ 19 U. S. C. 2463, Sec. 503 (b) 1975.

¹¹ 19 C. F. R., Sección 10.177 (c) (2) (1976), con sus reformas, 40 Fed. Reg. (60.177 (1975)).

¹² Véase *Hartranft v. Wiegmann*, 121 U. S. 609 (1887); *Didewater Oil Co. v. United States* 171 U. S. 210 (1898), *Anheuser-Busch Brewing Assn. v. United States*, 207 U. S. 556 (1908).

adoptó la norma según la cual cuando el artículo derivado de la elaboración tenía un nombre, carácter o uso distintos de los del material antes de la elaboración, se había creado un artículo de comercio nuevo y diferente. En el caso *Anheuser-Busch*, por ejemplo, la Corte resolvió que los corchos importados de España y sometidos luego a un proceso de lavado, revestimiento químico y limpieza para ser utilizados como tapones de botellas de cerveza, no tenían derecho al reintegro de los derechos de importación pagados sobre los corchos cuando éstos fueran reexportados junto con las botellas de cerveza, por cuanto los corchos no habían sido transformados en un artículo nuevo y distinto. La Corte dijo así: "... debe haber transformación; debe aparecer un artículo nuevo y diferente, que tenga un nombre carácter o uso distintos",¹³ citado como precedente el caso *Hartranft*.

La aduana de los Estados Unidos históricamente ha formulado la norma de manera distinta.¹⁴ En lugar de los criterios de nombre, carácter o uso nuevos, la aduana de los Estados Unidos ha seguido la norma según la cual la elaboración debe producir una "transformación sustancial" del material en un artículo nuevo y diferente". Esta redacción se utilizó en el Reglamento Aduanero del Sistema de Preferencias Generalizadas. En el Reglamento del SGP se definen como materiales importados aquellos que han sido producidos en el país en desarrollo beneficiario donde ha sido "... sustancialmente transformados en el país en desarrollo beneficiario en un artículo de comercio nuevo y diferente".¹⁵ De acuerdo con las decisiones judiciales pertinentes, parecería que, a todos los fines prácticos, la transformación sustancial y los criterios de nombre, carácter o uso distintos son idénticos. Los tribunales de aduanas de los EE. UU., en general, han ignorado el concepto de "transformación sustancial" de los reglamentos aduaneros y han aplicado los criterios de nombre, carácter o uso distintos.¹⁶ Por lo tanto, si un material se transforma sustancialmente en un nuevo artículo, esto significa que ha adquirido un carácter, nombre o uso distintos.

¹³ *Anheuser-Busch*, supra, página 562.

¹⁴ Véase, por ejemplo, *Reglamento Aduanero*, artículo 532.

¹⁵ *Op. cit. supra*, nota 3.

¹⁶ En una de las poquísimas excepciones, el caso *Parodi Erminio & Co. v. United States*, 6 *Cust. Ct.* 288, C. D. 485 (1941), un tribunal inferior citó el reglamento aduanero que utilizaba el concepto de "transformación sustancial", pero la acción entablada se planteó con anterioridad a la expedición del reglamento y el tribunal se basó en casos decididos de acuerdo con los criterios de nombre, carácter o uso distintos. Véase, también T. D. 56369(1) *Treas. Dec.* 94 (1965), que utiliza la expresión "transformación sustancial".

Creemos que será de utilidad apuntar aquellos criterios que sirven para establecer condiciones de la "transformación sustancial" en el derecho aduanero norteamericano:

1) País de origen. Los tribunales aduaneros de los Estados Unidos han considerado como "país de origen de la mercancía" al último país en el cual la mercancía se transformó en un artículo nuevo y diferente.

2) Mercancías norteamericanas importadas. Cuando la mercancía ha sido objeto de una exportación previa y regresa a los Estados Unidos sin que su "valor haya aumentado ni su condición mejorado" puede reingresar al país libre de derechos.

Cuando, por el contrario, la mercancía se ha convertido en un artículo nuevo y diferente con nombre, carácter y uso distintos, ésta no se considerará de origen norteamericano y por lo tanto no podrá ser amparada por la exención arancelaria.

3) Nombre, carácter y uso distintos. Generalmente deben ser los tres distintos para dar lugar a un artículo nuevo y diferente.

a) Nombre distinto. Es el criterio más débil de los tres si hay cambio en el nombre, regularmente no se considerará que se ha creado un artículo nuevo.

b) Carácter distinto. En general se le usa con referencia a las características físicas o la forma física del material y normalmente se usa junto al elemento del "uso".

c) Uso distinto. Es el elemento más importante para determinar si se ha creado un artículo nuevo, esto es, se adelanta la elaboración en vías de crear un uso nuevo.

4) Valor del producto. Este criterio no se considera para aplicar la norma del artículo nuevo.

Proporcionaremos ahora una enumeración de los procesos que judicialmente se han considerado transformación sustancial creadora de un artículo nuevo y diferente y los casos que no la han reconocido. Al examinarlos se debe tener presente el ya mencionado problema del "material constitutivo". Se enunciarán los casos de acuerdo con los distintos ámbitos del derecho aduanero.

LISTA DE CASOS DE TRANSFORMACIÓN SUSTANCIAL

a) *Mercancías norteamericanas reimportadas**Transformación Sustancial*

1. Rebabados de lingotes de volframio elaborados con ácido volfrámico en polvo.¹⁷

b) *Casos de reparaciones*

1. Procesar partes sin pestañas en ruedas de tanques a fin de transformarlas en partes con pestañas.¹⁸
2. Derretimiento de lingotes de acero y formación de zamarras de acero.²⁰
3. Estirar, teñir y mezclar telas de algodón crudo.²²
4. Coser partes precortadas de vestidos de señoras para transformarlos en vestidos enteros.²⁴
5. Pasar un hilo por un molde estarcido a fin de fruncir un vestido.²⁶

Ausencia de Transformación Sustancial

1. Cromado de piezas.¹⁹
2. Reemplazar tapones de botellas rotos con nuevos tapones.²¹
3. Colocación de nuevo filamento en válvula de radio para aumentar el amperaje.²³
4. Bordado de la parte delantera y mangas de vestido.²⁵
5. Teñir telas de terciopelo de algodón con distinto color.²⁷
6. Revestimiento de cuentas de joyería para darles lustre.²⁸

CASOS DE REINTEGROS

Transformación Sustancial

1. Perforación de orificios en cajas de relojes para dar cabida a la corona y combinación con mecanismos de relojes.²⁹

Ausencia de transformación sustancial

1. Clavar madera precortada en cajones y recortar excedentes.³⁰

¹⁷ *Tower & Sons, supra*, nota 10.

¹⁸ *United States v. The J. D. Richardson Co.*, 36 c.c.p.a. 15, C.A.D. 390 (1948).

¹⁹ *Westland, infra*, nota 23; *C. S. Emery & Co. v. United States*, T. D. 49000,

71 Treas. Dec 880 (1937).

²⁰ *Burns, infra*, nota 66.

²¹ *Cohen Sons Corp. v. United States*, 5 Cust Ct. 276, Abs44082 (1940).

²² *Tower & Sons of Niagara, infra*, nota 25.

²³ *Press Wireless, supra*, nota 22.

²⁴ *Le Gran, supra*, llamada 57.

²⁵ *Ramsey Juvenile, supra*, llamada 58.

²⁶ *Baylis, infra*, nota 58

²⁷ *Amity Fabrics, Inc. v. United States*, 43 Cust Ct. 64, D. c. 2104 (1959).

²⁸ *Royal Bead Novelty, supra*, nota 22.

²⁹ *Adolphe Schob, infra*, nota 55.

³⁰ *Tidewater supra*, nota 4.

2. Construir dos locomotoras con las partes de una desamada.³¹
3. Mezclar y eliminar impurezas de la pintura a fin de hacerla resistente a las adherencias marinas orgánicas.³³
4. Montar cubiertas cámaras en llantas.³⁵
2. Lavar, revestir químicamente e insertar corchos en botellas de cerveza.³²
3. Bordar un vestido por otros conceptos terminados.³⁴
4. Aplicación de vapor para producir un segundo encogimiento de paños de lana.³⁶
5. Teñido de vestidos.³⁷
6. Pasar manteca por una matriz a fin de transformarla en cuatro bloques más pequeños.³⁸
7. Desaprensar y planchar tapizados de lana.³⁹

TRATADOS Y CONVENIOS COMERCIALES

Transformación Sustancial

1. Convertir madera de pulpa de madera.⁴⁰
2. Procesar copra para transformarla en harina de torta de aceite copra.⁴²

Ausencia de transformación sustancial

1. Colocar abrazaderas de metal en un jabalcón de madera, lijar la abrazadera y colocar núcleos de felpa y caucho en amortiguadores.⁴¹
2. Agregar sustancias químicas en tricloroetileno a fin de estabilizarlo e impedir su acidulación.⁴³
3. Elaborar ácido tánico con agallas.⁴⁴
4. Obtener ramnoglucosido de quercitina sobre la base de la droga cruda.⁴⁵

³¹ *Goodman, infra*, nota 54.

³² *Anheuser-Busch, supra*, nota 4.

³³ *International Paint, supra*, nota 28.

³⁴ *Rolland Freres, infra*, nota 58.

³⁵ *Holt, supra*, nota 29.

³⁶ *Howard Hardy & Co. Inc. v. United States*, C.C.P.A. 16, T. D. 48978.

³⁷ *John J. Coates v. United States*, 3 Cust. Ct. 193, C. D. 232 (1939).

³⁸ *Dunkel, infra*, nota 68.

³⁹ *Guy B. Barham, c/c KLM Royal Dutch Airlines v. United States*, 48 Cust. Ct. 384, Abstrac 66606 (1962).

⁴⁰ *United States, v. Castle, Goltheil & Overton*, 5 Cust. Appls. 366, T. D. 34554 (1914).

⁴¹ *United States v. 100 pieces, et a.* 283 F. Supp 409 (C. D. Cal. 1968).

⁴² *Humphrey's supra*, nota 31.

⁴³ *Moresco, supra*, nota 30.

⁴⁴ *Chemo Puro, supra*, nota 30.

⁴⁵ *F. W. Myers & Co., Inc. v. United States*, 36 Cust. Ct. 5, C. D. 1745 (1955).

CASOS RELATIVOS A MARCAS

Transformación Sustancial

1. Efectuar perforaciones en bloques de cepillos de madera y mangos de cepillos de dientes e insertar cerdas.⁴⁶
2. Colocar cerdas y virolas a los mangos de cepillos de pintura.⁴⁸
3. Insertar palillos de helado para que sirvan de sostén.⁵⁰
4. Eliminar rebaba de forjas con pestañas y luego pulir, perforar, filetear, biselar, perforar y refrentar.⁵¹
5. Convertir elementos forjados en accesorios mediante perforación, adelgazamiento, biselado, etcétera.⁵²
6. Armar y encolar piezas de madera para producir una silla.⁵³
7. Bobinar cinta de carretes para máquinas de oficina.⁵⁴

Ausencias de transformación sustancial

1. Filtrar aceite.⁴⁷
2. Fraccionar vidrio antideslumbrante.⁴⁹

c) *Casos relativos a "manufacturas de"*:*Transformación Sustancial*

1. Pieles de ovejas cosidas.⁵⁵
2. Producir láminas delgadas de gelatina para producir material de embalaje mezclando la gelatina con HCL y enfriándola sobre vidrio.⁵⁷

Ausencias de transformación sustancial

1. Lavar cartuchos con ácido, esmerilarlos y lavarlos al agua fuerte.⁵⁶
2. Machiembrar y acanalar tableros cepillados de un lado.⁵⁸

⁴⁶ Gibson-Thomsen, *supra*, nota 33.

⁴⁷ Parodi Erminio, *supra*, nota 8.

⁴⁸ M. Grumbacher v. United States, 4 Cust. Ct.

⁴⁹ Noel R. Chapin, *infra*, nota 68.

⁵⁰ Diamond Match, *infra*, nota 56.

⁵¹ Midwood Industries, Inc. v. United States, 64 Cust. Ct. 499, C. D. 4026 (1970).

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Carlson Furniture, *supra* nota 33.

⁵⁴ Grafton Spools, *infra*, nota 60.

⁵⁵ United States v. Reichter, 2 Ct. Cust. Appl. 167 T. D. 31680 (1911).

⁵⁶ Hartranft, *supra*, nota 4.

⁵⁷ United States v. Paar, 14 Cust. Appls, 301 (T. D. 41911).

⁵⁸ United States v. Dudley, 174 U. S. 670 (1899).

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 3. Cortar globos de vidrio para formar piezas cóncavas y convexas que luego se pulen.⁵⁹ 4. Cortar vidrio laminado, redondear un borde con abrasivos para utilizarlo como vidrio de persianas.⁶¹ 5. Vulcanizar caucho natural, sulfurar, formar tortas y pulverizar.⁶³ | <ol style="list-style-type: none"> 3. Cortar pieles de oveja en distintos tamaños, teñir, pulir y adornar con repujado.⁶⁰ 4. Coagulación de látex de caucho mediante la adición de productos químicos para laminarlo.⁶² 5. Con corteza de corcho formar láminas de corteza natural.⁶⁴ 6. Pulverizar tortas de caucho vulcanizado.⁶⁵ |
|--|---|

d) *Casos relativos a productos "manufacturados"*

1. Moldear fieltro en la forma de conos.⁶⁶
2. Cortar ágatas en láminas delgadas y teñirlas.⁶⁷

e) *Casos de productos "preparados"*

1. Cortar y secar hongos.⁶⁸
2. Cocinar y salar habas de soya.⁶⁹
3. Congelar carne de cordero.⁷⁰

f) *Casos eo nomine*

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Bananas, peladas, maceradas, cocidas, mezcladas con azúcar, miel y preservativos y enlatadas.⁷¹ 2. Hacer muescas en alambre de plomo a intervalos de media pulgada a fin de facilitar su corte.⁷³ | <ol style="list-style-type: none"> 1. Cortar carne de almejas en pequeñas piezas.⁷² 2. Pelar, quitar el carozo, cortar y envasar mangos en salmuera.⁷⁴ |
|---|--|

⁵⁹ *Konish Kotakude Co. Inc. v. United States*, C. C. P. A. 355 T. D. 43798 (1929).

⁶⁰ *Kleinberger, supra*, nota 49.

⁶¹ *Pittsburgh Plate Glass, supra*, nota 35.

⁶² *Wilkinson, supra*, nota 34.

⁶³ *Mulchstein, supra*, nota 35.

⁶⁴ *Samuel Shapiro & Co. Inc. v. United States*, 20 Cust. Ct. 41, C. D. 1981 (1948).

⁶⁵ *Mulchstein, supra*, nota 35.

⁶⁶ *Pollak, supra*, nota 43.

⁶⁷ *Albert, supra*, nota 41.

⁶⁸ *Zanmati & Co. v. United States*, 153 Fed. 880.

⁶⁹ *Brennan v. U. S.*, 136 Fed. 743 (1905).

⁷⁰ *Conkey, supra*, nota 44.

⁷¹ *Inter-Americas Shipping Co. v. United States*, 40 C. C. P. A. 100, C. A. D. 504 (1952).

⁷² *Nootka, supra*, nota 52.

⁷³ *Borker Brokerage Co. v. United States* 41 Cust. Ct. 264, C. D. 2049 (1958).

⁷⁴ *Crosse & Blanckwell Co. v. United States*, 36 C. C. P. A. 33, C. A. D. 393 (1948).

3. Deshuesar cuartos vacunos.⁷⁵
4. Naranjas cortadas, peladas, hervidas, mezcladas con cáscaras, envasadas y selladas.⁷⁶
5. Teñir azúcar de color verde.⁷⁷

g) *Casos de unidades*

1. Combinar sostén, núcleo de algodón e inhalante en un dispositivo para descongestionar los pasajes nasales.⁷⁸
2. Cortar encaje a medida e insertar en corsés.⁷⁹

h) *Otros casos*

1. Recamarar un arma de calibre 38 a fin de dar cabida a cartuchos especiales del mismo calibre.⁸⁰

En este caso se sostuvo que la importación era una mercancía norteamericana reimportada; este argumento fue refutado porque en otras normas legales y administrativas sobre armas de fuego constituye una transformación sustancial. Aunque se la podría haber ubicado en la categoría de mercancías norteamericanas reimportadas, las leyes intervinientes justifican una categoría separada.

5. PROCEDIMIENTO

El Gobierno de los Estados Unidos ha establecido reglamentos para fijar el procedimiento a seguir para establecer la elegibilidad de los productos actualmente incluidos o propuestos para su inclusión en el SGP.

Los reglamentos están contenidos en la nueva sección 2.007 del título 15, capítulo XX, del Código de Reglamento Federales (ver

⁷⁵ C. J. Tower & Sons, *supra*, nota 53.

⁷⁶ T. M. Duche & Sons, Inc. et al v. United States, 44 C. CP. A. 60, C. A. D. 638 (1957).

⁷⁷ Robert G. Lynch Co. v. United States, 49, C. C. P. A. 74, C. A. D. 799 (1972).

⁷⁸ Donalds Tld *supra*, nota 48.

⁷⁹ Altman & Co. *supra*, nota 46.

⁸⁰ A. N. Deringer, Inc. v. United States, 73 Cust. Ct. 144, C. D. 4564, 386 F. Suppl. 518 (1974).

más adelante). Enmiendas a reglamentos existentes fueron introducidos también a las partes 2002 y 2003. Estos cambios fueron promulgados simplemente para conformar esas partes a la nueva sección 2007.

NUEVAS REGULACIONES

Parte 2007. Examen relativo a la elegibilidad de los artículos para el Sistema General de Preferencias

2. La siguiente nueva Parte 2007 reemplaza a la actual Parte 2007 que fuera publicada el 31 de diciembre de 1975 (40 FR 60042). Por consiguiente, el CRF 15, Parte 2007, se revisa para que rece lo siguiente:

Sección

2007.0	Solicitudes de examen.
2007.1	Información que se requiere en las solicitudes.
2007.2	Adecuación de las solicitudes.
2007.3	Publicación relativa a las solicitudes.
2007.4	Medidas después del recibo de las solicitudes.
2007.5	Resumen escrito y testimonio verbal.
2007.6	Información abierta a la inspección pública.
2007.7	Información exenta de la inspección pública.
2007.8	Otros exámenes de las elegibilidades de artículos.

Autoridad: Código No. 19 de los Estados Unidos 2461-2465, 88 Stat. 2066-2071; Decreto Ejecutivo 11846 del 27 de marzo de 1975, Regulación Federal 40, 14291 del 31 de marzo de 1975.

2007.0 Solicitudes de examen

a) Una parte interesada o un gobierno extranjero podrá someter una solicitud (1) para que artículos adicionales sean designados como elegibles para el SGP, o (2) para que la exención de derechos concedida a artículos elegibles comprendidos en el SGP cedida a artículos elegibles comprendidos en el SGP sea retirada, suspendida o limitada, o (3) para que la cobertura del producto sea modificada de otro modo.

b) Una parte interesada o gobierno extranjero también podrá formular presentaciones en las que apoye, se oponga o de otro modo haga comentarios acerca de la solicitud.

c) Se define como parte interesada aquella que tiene un interés económico significativo en el motivo de la solicitud, como un pro-

ductor nacional de un artículo semejante o directamente competitivo, un importador comercial de un artículo elegible para el SGP, o para el que se solicita tal elegibilidad, o cualquiera otra persona que represente un interés económico significativo que resultaría materialmente afectado por la medida que se solicita.

d) Todas las solicitudes y otras presentaciones deberán someterse en 20 copias y deberán dirigirse al: Chairman GSP Subcommittee, Trade Policy Staff Committee, Office of the Special Representative for Trade Negotiations, 1800 G Street, N.W., Washington, D.C. 20506. Las solicitudes de los gobiernos extranjeros deberán presentarse de la misma manera que las de una parte interesada. Opcionalmente, esa solicitud podrá hacerse por el Trade Policy Staff Committee (TPSC) por su propio pedimento.

e) El TPSC podrá, por su propio pedimento, proponer cualquiera de las medidas descritas en la Sección 2007.0(a).

2007.1 Información que se refiere en las solicitudes

Una solicitud sometida de conformidad con lo dispuesto en esta parte deberá exponer claramente en la primera página que es una solicitud de adopción de medidas con respecto a la concesión de exención de derechos para un artículo o artículos comprendidos en el SGP, y contendrá la siguiente información, adicionalmente a cualquiera otra que sea específicamente requerida:

1) El nombre del peticionario, la persona, firma o asociación representada por el peticionario y una breve descripción del interés del peticionario por el SGP;

2) La identificación del producto o productos de interés para el peticionario, tanto por descripción como por el número de partida del Arancel Aduanero de los Estados Unidos;

3) Una descripción de las medidas que se solicitan, junto con una exposición de las razones de la misma e información complementaria y una declaración de si el razonamiento y la información se han presentado previamente al TPSC (Trade Policy Staff Committee) por la persona que hace la solicitud.

Si la solicitud constituye una nueva presentación de una solicitud hecha con anterioridad, deberá incluir ya sea nueva información en la que se indique el cambio de las circunstancias o bien una refutación de los factores en que se apoyó la negativa de la solicitud anterior:

4) Si la medida solicitada es la designación de un artículo o artículos adicionales como elegibles para el SGP, una exposición del porqué dicho artículo o artículos deberán ser así designados, junto con información pertinente acerca de: i) en qué sentido el trata-

miento del SGP afectaría al negocio del peticionario y a la industria que produjera artículos semejantes o directamente competitivos en los Estados Unidos, incluida información con respecto a cómo la medida solicitada afectaría a la competencia en esa industria, ii) la fuente de la competencia del peticionario y los mercados y empresas abastecidos tanto por el peticionario como por las empresas competidoras, y iii) cualquier otra información disponible como la mencionada en la Sección 2007.1, 5) *infra*.

5) Si la medida solicitada es el retiro, suspensión o limitación de la exención del pago de derechos concedida de conformidad con el SGP a un artículo o artículos elegibles, información suficiente que muestre para la industria pertinente de los Estados Unidos:

- (i) La producción real;
- (ii) La capacidad de producción;
- (iii) El número, tipo, tarifa de salario y colocación de los empleados, y los cambios habidos;
- (iv) La cantidad, valor y destino de las ventas;
- (v) La rentabilidad, incluida la correspondiente a la rama particular de la empresa o empresas productoras del producto o productos específicos;
- (vi) Un análisis de costos, incluidos el de los materiales, mano de obra, y generales;
- (vii) El número y ubicación de las empresas;
- (viii) La identidad de los competidores, la situación competitiva en los Estados Unidos, y el efecto que las importaciones exentas del pago de derechos de conformidad con el SGP ejercen en la competencia y en los negocios de interés de aquellos que cuyo nombre se presenta la solicitud;
- (ix) El nombre de cada país en desarrollo beneficiario que exporta el producto o los productos pertinentes a los Estados Unidos, y
- (x) Cualquier otra información pertinente.

Esta información deberá presentarse con la solicitud correspondiente a cada producto objeto de la solicitud, tanto en lo que refiere a la empresa que hace la solicitud como, en la medida de lo posible, a la industria a que se refiere la solicitud. La información deberá presentarse para cada año a partir del tercer año anterior a la designación pertinente del producto elegible para el SGP y continuando hasta el año presente. Al determinar si la información sometida es suficiente, deberá tenerse debidamente en cuenta la capacidad de la parte que hace la solicitud para obtener información.

6) Las solicitudes de los gobiernos extranjeros, ya sea en forma de petición o de correspondencia diplomática, deberán ser apoyadas:

por información específica correspondiente a cada producto solicitado acerca de la situación actual en el país extranjero de la producción, capacidad, empleo, precios y ventas junto con un análisis de cómo esos factores pudieran cambiar en el futuro con la concesión y sin ella de la exención de pagos de derechos de conformidad con el SGP. Además, los gobiernos extranjeros deberán, si disponen de ella y es apropiada, presentar la información solicitada por las partes interesadas.

7) Las presentaciones hechas por personas en apoyo u oposición de una solicitud, conforme a esta Parte, deberán ajustarse a los requisitos prescritos en las secciones 2007.0, 2007.1(2) y 2007.1(3), y deberán suministrar aquella otra información pertinente de que dispongan.

2007.2 Medidas después del recibo de las solicitudes

a) Si la solicitud no se ajusta a los requisitos arriba formulados, o si por la información disponible es evidente que la solicitud no justifica consideración ulterior, la solicitud podrá devolverse con una declaración por escrito de las razones por las que se dictaminó que no se ajustaba a lo prescrito, o que no se justificaba su consideración ulterior. Las solicitudes que se ajusten a estas normas, o que no se ajusten, pero que se estime que presentan información suficiente para actuar al respecto, y en relación con las cuales se estime que está justificada su consideración ulterior, serán aceptadas para su examen. Al determinar acerca de la adecuación de una solicitud, se prestará la debida atención a la capacidad de la parte peticionaria para suministrar la información solicitada en esta parte. A las partes que presenten peticiones antes de la fecha límite para recibir solicitudes de examen (véase la sección 2007.3) cuyas solicitudes no se acepten para examen se les notificará que no han sido aceptadas, y podrá concedérseles tiempo adicional hasta que se haga el anuncio final de las peticiones para corregir el defecto o rebatir la determinación de que no se justifica un examen ulterior.

b) Al llevar a cabo los exámenes el TPSC podrá celebrar audiencias públicas.

c) El Subcomité del SGP del TSPC llevará a cabo la primera fase de consideración interagencial prescrita en esta Parte y someterá al TSPC los resultados de su examen.

d) El TPSC examinará el trabajo del Subcomité del SGP y llevará a cabo, según estime necesario, nuevos exámenes de solicitudes presentadas y aceptadas de conformidad con esta Parte. A menos que esté sujeta a examen adicional, el TPSC preparará recomendaciones para el presidente acerca de cualesquiera modificación al SGP de conformidad con esta Parte y adoptará las decisiones en aquellos

casos en que no se recomiendan cambios al SGP. El presidente del TPSC informará de los resultados del examen realizado por el TPSC al representante especial adjunto de comercio y al representante especial de comercio, quienes podrán convocar al Trade Policy Review Group (TPC) o al Trade Policy Committee (TPC) para que examinen de nuevo las recomendaciones y otras decisiones según sea necesario.

e) Al considerar si ha de recomendarse al Presidente (1) que se designen artículos adicionales como elegibles para el SGP, (2) que la exención del pago de derechos concedida a los artículos elegibles de conformidad con el SGP sea retirada, suspendida o limitada, o (3) que la cobertura del producto sea de otro modo modificada, el Subcomité del SGP, el TPSC, el TPRG, o el TPC examinarán la información pertinente presentada en conexión con una solicitud, o con respecto a ella, de conformidad con esta parte, junto con cualquier otra información de que se pueda disponer relativa a los requisitos previos estatuarios para la acción presidencial enunciada en el título V de la Ley de Comercio Exterior de 1974 (19 U.S.C. 2461-2465).

2007.3 Orden cronológico de los exámenes

a) Los exámenes de las solicitudes pendientes se llevarán a cabo por lo menos una vez al año, de conformidad con el siguiente calendario, a menos que se especifique otra cosa mediante noticia del *Federal Register*: (1) 1 de junio, anuncio del examen, (2) 15 de julio fecha límite para recibir peticiones, (3) 1 de agosto, anuncio de peticiones aceptadas, (4) 15 de septiembre, audiencias públicas, (5) 1 de marzo, fecha de entrada en vigor de los cambios. Si la fecha especificada ocurre en un fin de semana o día feriado, o sigue inmediatamente a cualquiera de ambos, la fecha correspondiente será la del segundo día de trabajo que siga a dicho fin de semana o día feriado.

b) Las solicitudes que indiquen la existencia de circunstancias fuera de lo común que justifiquen un examen inmediato serán examinadas por separado. Las solicitudes de consideración urgente deberán contener una justificación de la urgencia.

2007.4 Publicación relativa a las solicitudes

a) Los exámenes de las solicitudes pendientes se llevarán a cabo por lo menos una vez al año, de conformidad con el siguiente calendario, a menos que se especifique otra cosa mediante noticia del *Federal Register*: (1) 1 de junio, anuncio del examen, (2) 15 de julio, fecha límite para recibir peticiones, (3) 1 de agosto, anun-

cio de peticiones aceptadas, (4) 15 de septiembre, audiencias públicas, (5) 1 de marzo, fecha de entrada en vigor de los cambios. Si la fecha especificada ocurre en un fin de semana o día feriado o sigue inmediatamente a cualquiera de ambos, la fecha correspondiente será la del segundo día de trabajo que siga a dicho fin de semana o día feriado.

b) Las solicitudes que indiquen la existencia de circunstancias fuera de lo común que justifiquen un examen inmediato serán examinadas por separado.

Las solicitudes de consideración urgente deberán contener una justificación de la urgencia.

2007.4 *Publicación relativa a las solicitudes*

Siempre que se reciba una solicitud que se ajuste a estas normas, o que se acepte en cumplimiento de lo dispuesto en la Sección 2007.2, se publicará en el *Federal Register* una declaración de que se ha recibido la solicitud, el número o números de partida del TSUS y la descripción del artículo o artículos cubiertos por la solicitud, el nombre de la parte que presenta la solicitud, y una invitación a todas las partes interesadas a que sometan sus puntos de vista al TPSC.

Una vez terminado un examen, o publicada cualquier medida presidencial por la que se modifique el SGP, se publicará en el *Federal Register* un resumen de las decisiones adoptadas que incluirá:

a) Una lista de las solicitudes con respecto a las cuales se han adoptado medidas;

b) Una lista de las solicitudes pendientes del examen.

Siempre que, después de un examen, no haya cambio en la situación de un artículo con respecto al SGP, se notificará individualmente a la parte que presente una solicitud con respecto a dicho artículo.

2007.5 *Resúmenes escritos y testimonios verbales*

Las secciones 2003.2 y 2003.4 de estas regulaciones serán aplicadas a la presentación de todo resumen escrito o de solicitudes para presentar testimonio verbal en conexión con un examen de conformidad con esta parte.

2007.6 *Información abierta a la inspección pública*

Con excepción de la información sujeta a lo prescrito en la Sección 2007.8, una persona interesada podrá, a solicitud, inspeccionar en la oficina del TPSC:

- 1) Toda solicitud, resumen o presentación similar por escrito de información facilitada de conformidad con esta subparte; y
- 2) Toda acta taquigráfica de cualquier audiencia pública que pueda celebrarse de conformidad con esta subparte.

2007.7 Información exenta de la inspección pública

a) El presidente del TPSC eximirá de la inspección pública la información que se presente con carácter confidencial si determina que la Ley no requiere que se revele dicha información.

b) Una parte interesada que solicite que el Presidente del TPSC exima de la inspección pública información presentada por escrito señalará claramente en la parte superior de cada página "Presentada con carácter confidencial", y presentará un resumen no confidencial de la información confidencial. Dicha persona suministrará asimismo, al Presidente del TPSC, una explicación por escrito de las razones por las que el material debe quedar protegido de esa manera.

c) El presidente del TPSC podrá denegar una solicitud de que exima de la inspección pública una información determinada, si establece que, de acuerdo con la ley, dicha información no tiene derecho a esa exención. En caso de tal denegación, la información será devuelta a la persona que la presentó con una exposición de las razones en que se fundamentó tal denegación.

2007.8 Otros exámenes de las elegibilidades de artículos

a) Tan pronto como se disponga, después del comienzo de cada año de datos comerciales pertinentes relativos al año calendario precedente, el TPSC considerará la posibilidad de introducir las modificaciones al SGP que puedan requerirse en virtud de la Sección 504(c) de la Ley de Comercio.

Fecha: 1 de septiembre de 1977.

William B. Kelly
Chairman, Trade Policy
Staff Committee.

REQUISITOS RELATIVOS A LOS PROCEDIMIENTOS

1. *Certificado del SGP del país de origen, Forma A*

En el momento de la entrada de un artículo en los Estados Unidos de conformidad con el Sistema General de Preferencias, el im-

portador debe presentar en el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos un Certificado de Origen, Forma A, del Sistema General de Preferencias, donde se certifica el país de origen de los bienes. En caso de pérdida del certificado se aceptará una copia duplicada a la entrada de los bienes, si ésta ha sido emitida por la autoridad apropiada en el país beneficiario. Si no se dispone del certificado a la entrada de los bienes, de todos modos podrán ser aceptados si el importador deposita una fianza. Se requerirá entonces al importador que presente un certificado en un plazo de sesenta días. En el Apéndice 2 se incluye una copia de este certificado acordado en la UNCTAD.

El director del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos encargado de la zona de entrada de los bienes en los Estados Unidos podrá solicitar pruebas adicionales cuando lo considere necesario para verificar el país de origen.

b) Cuando un artículo entra en zona de libre comercio de otro país beneficiario, ese país deberá extender un certificado de origen exponiendo las operaciones realizadas en la zona y enviar una copia del certificado de origen original.

A) *Apéndice I*

Método para obtener una decisión del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos con respecto a futuras transacciones.

A continuación se presenta el tipo de información que debe incluirse en una carta cuando se busca una opinión del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos con respecto a una cuestión aduanera determinada. El tipo de decisión que ofrece este servicio es útil para una futura transacción, es decir, una importación en los Estados Unidos que aún no ha tenido lugar ni es objeto de litigación presente en los tribunales de los Estados Unidos.

- Nombre y dirección de las partes interesadas.
- Puerto de entrada previsto.
- Declaración de que el bien no ha sido importado todavía ni está en litigio acerca de otra cuestión.
- Descripción detallada del artículo incluida su clasificación en el Arancel Aduanero de los Estados Unidos, insumos materiales (pesos, cantidades, costos, fuentes, etcétera) operaciones llevadas a cabo, naturaleza del bien exportado a los Estados Unidos, fotografías, dibujos, muestras, o análisis químicos cuando corresponda.

- Declaración del principal uso del artículo en los Estados Unidos.
- Si se incluye información financiera confidencial o secretos de comercio, deberá incluirse una solicitud para que se prohíba revelar la información declarando de qué manera el revelado de la información perjudicaría la posición competitiva de la compañía.
- Una declaración de la cuestión por la que se busca la opinión, por ejemplo, si un material particular que incorpora insumos importados califica o no como material del país beneficiario.

La carta deberá dirigirse a:

Commissioner of Customs
 Attention: Office of Regulations & Rulings
 1301 Constitution Avenue, N.W.
 Washington, D.C. 20229, USA

B) *Apéndice 2*

1. Goods consigned from (Exporter's business name, address, country)			Reference No. GENERALIZED SYSTEM OF PREFERENCES CERTIFICATE OF ORIGIN Combined declaration and certificate FORM A		
2. Goods consigned to (Consignee's name, address, country)			Issued in (country) See Notes overleaf		
3. Means of transport and route (as far as known)			4. For official use		
5. Item number	6. Marks & numbers of packages	7. Number and kind of packages; description of goods	8. Origin * criterion (see Notes)	9. Gross weight or other quantity	10. Number & date of invoices
11. CERTIFICATION It is hereby certified, on the basis of control carried out, that the declaration by the exporter is correct.			12. DECLARATION BY THE EXPORTER The undersigned hereby declares that the above details and statements are correct; that all the goods were produced in (country) and that they comply with the origin requirements specified for those goods in the Gen-		

eralized System of Preferences for
goods exported to
UNITED STATES OF AMERICA

Place and date, signature and stamp
of certifying authority

Place and date, signature and stamp of
certifying authority

Place and date, signature of authorized
signatory

1. *Countries which accept this form for the purposes of the Generalised System of Preferences (GSP):*

Austria,
Fed. Rep. of Germany,
Norway,
Belgium,
Ireland,
Sweden,
Canada,
Italy,
Switzerland,

Denmark,
Luxembourg,
United Kingdom,
Finland,
Japan,
United States of America,
France,
Netherlands,

Details of the rules governing admission to GSP in these countries are obtainable from the Customs authorities there. The main elements of the rules are indicated in the following paragraphs.

2. *Conditions:* The main conditions for admission to preference are that goods sent to any of the countries listed above (i) must fall within a description of goods eligible for preference in the country of destination; and (ii) must comply with the conditions specified by the country of destination. In general, goods must be consigned direct from the country of exportation to the country of destination but in most cases passage through one or more intermediate countries, with or without transshipment, is accepted provided that at the time they are exported the goods are clearly intended for the declared country of destination and that any intermediate transit, transshipment or temporary warehousing arises only from the requirements of transportation; and (iii) must comply with the origin criteria specified for those goods by the country of destination. A summary indication of the rules generally applicable is given in paragraphs 3 and 4.

3. *Origin criteria:* For exports to the above-mentioned countries, with the exception of Canada and the USA, the position is that

either (i) the goods shall be wholly produced in the country of exportation, that is, they should fall within a description of goods which is accepted as "wholly produced" under the rules prescribed by the country of destination concerned, or

(ii) alternatively, if the goods are manufactured wholly or partly from materials or components imported into the country of exportation or of undetermined origin those materials or components must have undergone a substantial transformation there into a different product. It is important to note that all materials and components which cannot be shown to be of that country's origin must be treated as if they were imported. Usually the transformation must be such as to lead to the exported goods being classified under a Brussels Nomenclature Tariff heading other than that relating to any of the above materials or components used. In addition special rules are prescribed for various classes of goods in Lists A and B of certain countries' rules of origin and other subsidiary provisions and these should be carefully studied.

If the goods qualify under the above criteria, the exporter must indicate in Box of the form the origin criteria on the basis of which he claims that his goods qualify for the GSP, in the manner shown in the following table:

Circumstances of production or manufacture in the first country named in Box 12 of the form.	Insert in Box 8
(a) Goods, worked upon but not wholly produced in the exporting country, which were produced in conformity with the provisions of para. 3 (ii), which fall under a Brussels Nomenclature Tariff heading specified in Column I of List A and which satisfy any conditions in Columns 3 and 4 of List A which are relevant to these goods.	"A", followed by the Brussels Nomenclature heading number of the exported goods. example: "A" 74 07
(b) Goods, worked upon but not wholly produced in the exporting country which fall within an item in Column I of List B and which comply with the provisions of that item.	"B", followed by the Brussels Nomenclature heading number of the exported goods. example "X" 7.315
(c) Goods, worked upon but not wholly produced in the exporting country, which were produced in conformity with provisions of para 3	"X" followed by the Brussels Nomenclature heading number of the exported goods.

- | | |
|--|-----------------------|
| (ii), which are not specifically referred to in Lists A or B, and which do no contravene a general provision of List A | example: "X"
98.02 |
| (d) Goods wholly produced in the country of exportation (see para 3 (i) above). | "P" |

NOTE, "List A" and "List B" refer to the lists of qualifying processes specified by the countries of importation concerned.

4. *Origin criteria for exports to the United States of America*, are that either (1) the goods shall be wholly produced of domestic materials in the country of exportation, or (2) alternately, the goods must reflect a certain percentage of materials produced in the beneficiary country, plus the direct cost of processing performed there. The minimum percentage is 35 for single country products, or 50 per cent, when an association of countries is treated as one country. Materials imported into the beneficiary country and then substantially transformed into constituent materials of which the eligible article is composed may be included in calculating the minimum percentage. The phrase "direct cost of processing" includes costs directly incurred or reasonably allocated to the processing such as: all actual labor costs, dies, molds, tooling, and depreciation: research and development: inspection and testing, but does not include business overhead. Administrative expenses and salaries, or profit.

Circumstances of production or manufacture in the first country named in box 12 of the form.	Insert in box 8
--	-----------------

- | | |
|---|---|
| (1) Goods wholly produced in the country of exportation | "P" |
| (2) Goods covered by the value added criteria | For single country shipments insert "Y", or for shipments from an association of countries "Z" followed by the sum of the cost or value of the materials and the direct cost of processing expressed as a percentage of the ex-factory price of the exported goods. |

Example: "Y" —38 Pct. or "Z" —52 Pct.

5. *Each article must qualify.* It should be noted that all the goods in a consignment must qualify separately in their own right. This is of particular relevance when similar articles of different sizes or spare parts are sent.

6. *Description of goods.* The description of goods must be sufficiently detailed to enable the goods to be identified by the Customs Officer examining them.

6. LÍMITES AL TRATO PREFERENCIAL⁸¹

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

Los topes en cuestión son de dos clases. El primero es una proporción entre el valor estimado de las importaciones de un artículo y el producto nacional bruto de Estados Unidos en el año inmediato anterior. Esta será, necesariamente, una magnitud variable, que en 1974 se fijó en 25 millones de dólares.⁸²

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

Sin embargo, para esta última hipótesis hay una excepción: si el producto no se fabricaba en Estados Unidos al promulgarse la Ley, no se aplicaría la prohibición. El presidente, con base en la opinión de la U.S. International Trade Commission, debe publicar la lista de esos bienes.⁸³

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

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

En consecuencia, cada uno de los gobiernos de los países beneficiarios deberá vigilar cuidadosa y constantemente los proyectos

⁸¹ Crus Miramontes, Rodolfo, art. *cit.*

⁸² *Ibidem.*

⁸³ *Ibidem.*

de exclusión para saber si un producto concreto está en peligro de ser excluido del SGP por estar sujeto a alguna de las excepciones descritas. Oportunamente se publican los proyectos modificatorios y se invita a los interesados a presentar sus puntos de vista por escrito —o bien oralmente— en las audiencias que se llevan a efecto.

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

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

7. ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA

A) *Facultad para otorgar preferencias*

Al concedérsele al presidente la facultad de asignar beneficios aduanales a la importación de ciertos productos y de determinar cuáles países en desarrollo podrán disfrutarlos, se le señalan algunos elementos que debe considerar, integrados por los que aparecen en esta sección y en la 502 (2):

- 1) Si la medida propiciará el desarrollo del país escogido;
- 2) Si el país en cuestión ha manifestado interés en ser seleccionado;
- 3) Los múltiples factores económicos existentes en el país de referencia;
- 4) La buena disposición de dicho país para reciprocitar a Estados Unidos su designación, mediante facilidades de acceso a su mercado y a sus recursos básicos;

- 5) Si otros países desarrollados también le otorgan trato preferencial generalizado, y en qué medida, y
- 6) Cómo repercutirá el beneficio otorgado en el sector correspondiente del mercado estadounidense.

B) *La aplicación de la ley*

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

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

En cuanto a los productos, la lista se elaboró después de agotar un procedimiento prolongado. En éste se utilizaron las listas tentativas, que se formularon tomando en cuenta las sugerencias de los posibles beneficiarios, y se invitó a los productores estadounidenses a exponer su punto de vista en las audiencias públicas programadas en quince ciudades de ese país. También se consultó la opinión de la Comisión de Comercio Internacional, que la emitió oportunamente, mediante un informe dirigido al presidente en el mes de octubre. La lista definitiva se publicó en el Federal Register el 26 de noviembre de 1975. Sus aspectos más importantes son los siguientes:

- 1) Se reestructura la tarifa de aranceles de Estados Unidos a fin de facilitar la aplicación del sistema generalizado de preferencias.
- 2) Se añade en la tarifa arancelaria una columna denominada "GSP" (Generalized System of Preferences) en el margen izquierdo adyacente a la columna denominada ítem.

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

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

- i) Los países de menor desarrollo relativo beneficiarios del sistema, incluyendo a México.
- ii) Los 2 724 artículos elegibles de conformidad con el sistema, letras A o A*, correspondiendo los primeros (A) a los artículos beneficiarios y los segundos a todos los beneficiarios, con excepción de los países que reúnen las llamadas "Condiciones de Competencia" en ciertos productos.
- iii) Los artículos que no son elegibles para determinados países beneficiarios (A*), especificándose cuáles y a quiénes.

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

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

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

Con base en dicha lista México se beneficiaría si siguiera exportando los mismos productos, en las mismas condiciones que en 1974. En dicho año se beneficiaron 950 artículos, cuyo valor fue de 1 976 millones de dólares; sin embargo, al aplicarse la fórmula de la "necesidad competitiva" su número se redujo a 889 productos y su valor a 484,6 millones. Lo anterior significa que 61 bienes o ítem representan 591.5 millones de dólares, más de 50% del valor

total. Pese a esto, la parte liberada representa 20% del total de importaciones y se estima que el "costo" fiscal para el gobierno de los Estados Unidos equivale a 30 millones de dólares.

La lista, así como sus consiguientes efectos, se siguieron modificando. Por ejemplo, el 8 de septiembre de 1976 se incluyó a Portugal como país beneficiario; se denegaron varias peticiones para quitar algunos productos y se admitieron otras: se rechazaron solicitudes para incluir ciertos bienes y otras se aceptaron. En esta ocasión México fue afectado negativamente con las siguientes fracciones (76.5 (a)) 245.00, madera astillada comprimida en planchas para fines acústicos: (76.20) 355.04, tejidos, para borra de fibras vegetales (excepto algodón)

Por otra parte se incluyó la fracción (76.24) 152.74, pastas de fruta (sólo tamarindo). Posteriormente se eliminaron las fracciones correspondientes a coles de Bruselas y a los garbanzos, lo que también perjudicó a México.

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

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

En fecha reciente se informó que 123 productos procedentes de América Latina exceden los límites de la fórmula de la necesidad competitiva y que 16 más se aproximan, lo cual constituye una seria amenaza de que se eliminarán.⁸⁴

8. EVOLUCIÓN GLOBAL

En principio, sólo los productos manufacturados o semielaborados pueden disfrutar de los beneficios; aunque por excepción pudiera incluirse algún producto agrícola. Sin embargo, la propia ley [sección 503 (c) (1)] enlista diversos bienes que no podrán ser elegidos. Algunos de ellos, como textiles, calzado, productos de vidrio, productos electrónicos, acero de ciertos tipos, etcétera, le

⁸⁴ *Ibidem.*

interesan a México en forma prioritaria. También caen en este grupo todos los demás que el presidente determine, o que se hallen sujetos a investigación o medida sancionadora dictada con base en la sección 203 de la Ley de Comercio o en las secciones 232 y 351 de la Trade Expansion Act of 1962.

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

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

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

Como se puede comprender fácilmente, el SGP no es, como se sostuvo en su oportunidad, la panacea que resuelve todos los males; encierra efectos de largo plazo que se deben estudiar seriamente y que pueden ser positivos y negativos.

En efecto, cabe plantear, entre otras, las siguientes interrogantes:

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

Antes de entrar en vigor la Ley de Comercio de 1974, CIES/CECON hizo un estudio⁸⁵ para conocer qué productos mexicanos exportados en 1973 serían afectados por los topes de la cláusula de

⁸⁵ *Ibidem.*

competencia, es decir, aquellos cuyo valor estimado sobrepasaba 25 millones de dólares o equivalía a 50% del total importado. El resultado no fue agradable. Por otra parte, dicho estudio brinda algunas sorpresas, pues así se supo, por ejemplo, que México es el proveedor exclusivo de berenjenas, de litargirio, de porcelanizados, de plomo en barras y en polvo, de partes de estroboscopios, y casi absoluto en otros ocho productos, en que los provenientes de México pasan de 90% del total de las importaciones de los Estados Unidos.

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

La OEA preparó otra lista que abarca un período mayor, de enero a noviembre de 1977, y encontró que 1 213 productos están excedidos de los límites legales.⁸⁶ De ellos, aparentemente 67 provienen o afectan a México, según declaraciones del subsecretario mexicano de Comercio Exterior, lo cual significa que se pagarán 420 millones de dólares por concepto de impuestos, si llegan a ser eliminados de la lista.⁸⁷

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

⁸⁶ *Ibidem.*

⁸⁷ *Ibidem.*

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

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

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

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

No deja de ser un tanto aventurado predecir si el Sistema General de Preferencias será beneficioso de manera importante a México, o sólo en forma limitada; empero, parece pertinente transcribir la opinión vertida en un estudio sobre la ley que preparó el Departamento de Planeación y Estadística de la Dirección de Planeación y Estudios del IMCE, en noviembre de 1974, que en lo pertinente dice:

Un breve examen de las facultades que se pretenden otorgar al Presidente bajo este título y de las restricciones que se contemplan

para el otorgamiento del trato preferencial, sugiere que los beneficios que México puede derivar del mismo serán de un alcance muy limitado. En primer lugar se excluye una extensa serie de productos en los cuales México tiene una ventaja comparativa real o potencial. En segundo lugar, el país beneficiario está sujeto al juicio del Presidente de los Estados Unidos, y no a la aceptación de una definición aprobada internacionalmente. En tercer lugar, no se puede otorgar una preferencia arancelaria intermedia (es decir entre cero y la tarifa aplicable bajo el principio de nación más favorecida), lo que aunado al requisito de audiencias previas ("hearings") reduce potencialmente el número de artículos que pueden estar sujetos a trato preferencial debido a las presiones de los productores o trabajadores nacionales. En cuarto lugar, se establecen topes al monto de las exportaciones de cada artículo que puede recibir trato preferencial. En quinto lugar, se excluirá del trato preferencial a aquellos artículos de aquellos países que el Presidente juzgue que han demostrado su competitividad.

Además de la posible arbitrariedad de la determinación de "competitivo", se pretende eliminar a aquellos productos en que un país en desarrollo goza de ventajas comparativas, y que son en los cuales este tipo de países pueden aspirar a penetrar en el mercado de Estados Unidos. Cuando un país no puede competir o lo hace con dificultades, es cuando se el ofrecerá un trato preferencial. En sexto lugar, los artículos que sean objeto de preferencias arancelarias podrían estar sujetos a las restricciones que se han analizado a lo largo de este documento; finalmente debemos mencionar que este esquema de preferencias no coincide con su original ofrecido en la UNCTAD ni con las características que los países en desarrollo han pretendido de los esquemas de este tipo.

En el Foro de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), durante su XVII período ordinario de sesiones celebrado en Guatemala, un funcionario de la OEA (Santiago Murray) sostuvo que México solamente aprovechaba 40% de los beneficios del SGP, sin contar las exportaciones fronterizas que no tienen un gran valor agregado.⁸⁸

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

⁸⁸ *Ibidem.*

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