

29
195



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

**Hacia una Estrategia Preventiva de los Efectos
Negativos Causados por la Aplicación a México
del Sistema Generalizado de Preferencias de
los Estados Unidos**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA**

P R E S E N T A :

BALDOMERO VELAZQUEZ LUNA

MEXICO, D. F.

1984



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE GENERAL

	PAGINA
INTRODUCCION	1
1. EL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO.....	4
1.1. PERIODO 1940-1958.....	5
1.1.1. CARACTER PROTECCIONISTA DEL ESTADO.....	5
1.1.2. CREACION DE LA LEY DE INDUSTRIAS NUEVAS Y NECESARIAS.....	10
1.1.3. EFECTOS DEL MODELO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES EN LA CUENTA CORRIENTE.....	12
1.2. PERIODO 1959-1976.....	14
1.2.1. CARACTERIZACION DEL PROCESO DE DESARROLLO ESTABILIZADOR (1959-1970).....	14
1.2.2. MODIFICACIONES DE LA POLITICA COMERCIAL (1959-1970).....	17
1.2.3. COMPORTAMIENTO DE LA BALANZA EN CUENTA CORRIENTE EN EL PERIODO 1959-1970.....	18
1.2.4. MODIFICACIONES DE LA POLITICA COMERCIAL EN EL PERIODO 1971-1976 Y EL FOMENTO A LAS EXPORTACIONES.....	21
1.3. PERIODO 1977-1981.....	24
1.3.1. CAUSAS DEL COMPORTAMIENTO DE LA RELACION DEL COMERCIO TOTAL Y EL PRODUCTO INTERNO BRUTO....	24
1.3.2. RELACIONES COMERCIALES DE MEXICO CON EL EXTERIOR.....	27
1.3.3. OBJETIVOS DEL PLAN DEL SECTOR COMERCIO.....	30
1.3.4. MODIFICACIONES DE LA POLITICA COMERCIAL EN 1981.....	34

2. EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS (SGP).....	36
2.1. ORIGEN DEL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS.....	37
2.2. FUNCIONAMIENTO DEL SGP DE LOS ESTADOS UNIDOS.....	42
2.3. OBSERVACIONES EN TORNO A LAS NORMAS Y REGLAMENTOS DEL SGP DE LOS ESTADOS UNIDOS.....	47
2.3.1. SOBRE LA DEFINICION DE "PAISES BENEFICIARIOS".	47
2.3.2. SOBRE LA DEFINICION DE "PAIS DE ORIGEN".....	51
2.3.3. SOBRE EL REQUISITO DEL 35 POR CIENTO.....	53
2.3.4. QUE ES LO QUE CONSTITUYE "PRODUCIDO EN EL PAIS BENEFICIARIO"?	55
2.4. EL CONCEPTO DE TRANSFORMACION SUSTANCIAL PREVISTO POR LAS NORMAS DE ORIGEN DEL SGP.....	62
2.4.1. DETERMINACION Y APLICACION DEL CONCEPTO DE - "TRANSFORMACION SUSTANCIAL".....	62
2.4.2. ACTIVIDADES DE MONTAJE.....	65
2.4.3. EVALUACION DE LA DOCTRINA DEL ARTICULO NUEVO Y DIFERENTE.....	68
3. RELACIONES COMERCIALES MEXICO ESTADOS UNIDOS.....	73
3.1. PERFIL DE LAS RELACIONES COMERCIALES.....	74
3.2. BALANZA COMERCIAL.....	76
3.2.1. COMPORTAMIENTO DE LA BALANZA COMERCIAL DE MEXI CO CON LOS ESTADOS UNIDOS EN EL PERIODO 1970- 1975.....	76
3.2.2. TRIANGULACION COMERCIAL.	79
3.2.3. COMPORTAMIENTO DE LA BALANZA COMERCIAL DE MEXI CO CON LOS ESTADOS UNIDOS EN EL PERIODO 1976- 1981.....	84

3.3. IMPORTACIONES.....	86
3.3.1. COBERTURA DE LAS IMPORTACIONES EN EL PERIODO 1970-1981.....	86
3.3.2. EFECTO DE LA DEVALUACION DEL PESO MEXICANO EN SEPTIEMBRE DE 1976 EN EL COMERCIO RECIPROCO.....	89
3.3.3. ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES POR PRODUCTO DE 1977 A 1981.....	91
3.4. EXPORTACIONES.....	92
3.4.1. MECANISMOS DE ESTIMULOS A LAS EXPORTACIONES.....	92
3.4.2. EL PETROLEO EN LAS RELACIONES COMERCIALES DE MEXICO CON LOS ESTADOS UNIDOS.....	101
3.4.3. ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES POR PRODUCTO DE 1977 A 1981.....	106
3.5. APROVECHAMIENTO POR PARTE DE MEXICO DEL SGP DE LOS ESTADOS UNIDOS.....	111
3.5.1. EFECTOS DE LA APLICACION DE LA CLAUSULA DE NECESIDAD DE COMPETENCIA.....	114
3.5.2. EFECTOS DE LA APLICACION DEL CONCEPTO DE "GRADUACION".....	122
3.5.3. PRACTICA DE LA DISPOSICION DE "MINIMIS".....	122
4. LOS CAMBIOS EN EL SGP DE LOS ESTADOS UNIDOS Y SU IMPACTO SOBRE EL SECTOR EXTERNO DE MEXICO.....	132
4.1. LOS RESULTADOS DE LA RONDA TOKIO Y LA NUEVA LEY DE ACUERDOS COMERCIALES.....	133
4.2. LA "CLAUSULA DE HABILITACION" DE LA LEY DE ACUERDOS COMERCIALES.....	145
4.3. LA POLITICA DE GRADUACION.....	146

5. POSIBILIDADES DE EVITAR MEDIANTE SISTEMAS DE ALERTA LA APLICACION DE LA CLAUSULA DE NECESIDAD DE COMPETENCIA A PRODUCTOS MEXICANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS.....	151
5.1. LIMITES DE EXCLUSION.....	152
5.2. DEFINICION DE LOS ORGANISMOS.....	154
5.3. MECANISMO DE COORDINACION.....	164
CONCLUSIONES.....	171
ANEXOS.....	175
- LEY DE COMERCIO EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS; TITULO V SGP.....	176
- REGLAMENTO DE ADUANA Y PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACION DEL SGP.....	191
INDICE DE CUADROS.....	205
- BIBLIOGRAFIA.....	207

INTRODUCCION

En la etapa actual del desenvolvimiento de la cooperación económica internacional, las relaciones bilaterales entre México y los Estados Unidos de América se mantienen en un lugar preponderante para el desarrollo económico de ambos países.

El presente estudio se propone lograr el manejo y análisis de los elementos más representativos de las relaciones económicas entre México y los Estados Unidos, atendiendo las necesidades de un óptimo aprovechamiento, por parte de México, de un esquema arancelario preferencial surgido en razón del deterioro de los términos de intercambio entre las naciones industrializadas y los países subdesarrollados. - Dicho esquema asume la forma del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

En virtud de lo anterior, la estructura del citado estudio se compone de 5 capítulos y sus anexos correspondientes.

El primer capítulo se refiere al desenvolvimiento del Sector Externo de México, analizando las etapas históricas marcadas por las políticas comerciales que instrumentaron los distintos gobiernos.

Especial atención se manifiesta en los efectos causados por la política de sustitución de importaciones en el conjunto de la economía y el papel del Estado como promotor del modelo de desarrollo.

Asimismo, se analizan las causas del desequilibrio externo y el comportamiento de los Estados Unidos respecto a sus decisiones gubernamentales.

mentales en la política económica hacia los países en vías de desarrollo.

El proceso histórico en que se desenvuelve el primer capítulo, marca la pauta para analizar el deterioro en los términos de intercambio entre los países desarrollados y subdesarrollados, refiriendo especialmente las causas del surgimiento del SGP en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

De lo anterior, se analizará el funcionamiento del esquema preferencial de los Estados Unidos y las limitaciones que contiene en su aplicación como son la Cláusula de Necesidad de Competencia, el concepto de graduación, la política de subsidios y derechos compensatorios, etc. En este capítulo también se señalan algunas observaciones en torno a las consideraciones de la aduana estadounidense en lo que a los reglamentos del SGP se refiere.

El tercer capítulo, se refiere a las relaciones comerciales entre México y los Estados Unidos, analizando las causas del deterioro en los términos de intercambio desfavorable para nuestro país y las situaciones coyunturales de 1970 a 1981.

Concluye el capítulo con el estudio del nivel de aprovechamiento que hace México del SGP y los problemas a los que se enfrenta.

En el capítulo cuarto, se examinan los cambios que ha sufrido el SGP en su aplicación y el grado de afección que representan para México, principalmente la política de graduación que ha venido a revolucionar

el otorgamiento de preferencias arancelarias, poniendo en peligro el aparato productivo de los países beneficiarios.

Con base en la problemática que se le plantea a México para aprovechar el SGP y la necesidad de asegurar su mercado de exportación, en el -- quinto capítulo se propone un mecanismo que, de efectuarse incrementa_ ría las posibilidades de evitar la aplicación de la Cláusula de Necesi_ dad de Competencia a los productos mexicanos exportados al vecino país del Norte. Este mecanismo, deberá estar integrado por Instituciones -- Oficiales y Privadas de ambos países y participarán en el la Organiza_ ción de Estados Americanos y la Comisión de Preferencias de la UNCTAD.

La comprensión de la necesidad de existencia de dicho mecanismo, con_ firma por sí misma la validez de la tesis y al mismo tiempo el estudio constituye un elemento de revisión del actual orden económico interna_ cional. Asimismo, aspira a ser considerado un elemento de denuncia an_ te las prácticas desleales de comercio que imprime la política exterior de los Estados Unidos de América.

1. EL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO

1.1. PERIODO 1940-1958

1.1.1. Carácter Proteccionista del Estado.

El periodo de 1940-1958 ha sido denominado de crecimiento con devaluación inflación, debido a que se recurrió en dos ocasiones -- (1949 y 1954) a la devaluación como medida de ajuste del desequilibrio en la balanza en cuenta corriente, al tiempo que, como consecuencia de la guerra, hubo una gran afluencia de capitales a México tanto nacionales, que se encoentraban fuera del país, como extranjeros que no aseguraban su estancia en los países participantes de la guerra; con lo cual el medio circulante experimentó un incremento provocando consecuentemente el fenómeno inflacionario.

La situación prevaleciente durante el periodo 1940-1945, (corres--pondiente al gobierno del Presidente Avila Camacho) se caracterizó por manifestar las bases de lo que a la postre se convertiría en - la substitución de importaciones.

En efecto, en 1941 se promulgó la Ley de Industrias de Transformación, cuya operatividad incluía la protección de la producción de las industrias al amparo de dicha Ley; por consiguiente, se adoptaron medidas coyunturales de restricciones a algunas importaciones con el objeto de dar mayor competitividad a las industrias naciona

CUADRO 1. MEXICO: BALANZA DE PAGOS 1939-1981
(millones de dólares corrientes)

<u>Año</u>	<u>Export. de merc y serv.</u>	<u>Import. de merc. y serv.</u>	<u>Neto</u>	<u>Balanza en cta. de cap.</u>	<u>Error. y omis.</u>	<u>Cambio en reserv.</u>
1939	216.1	181.0	35.1	20.7	-55.8	-
1940	214.0	186.9	27.1	17.5	-22.8	22.1
1941	243.1	268.5	-25.4	31.2	- 7.0	-1.2
1942	272.6	250.5	22.1	24.8	- 3.0	-43.9
1943	410.1	307.5	102.6	-8.6	40.2	134.2
1944	432.4	406.8	25.6	12.0	-0.5	37.1
1945	500.8	499.4	1.4	11.5	72.6	85.5
1946	570.2	744.3	-174.1	-7.6	75.2	-106.5
1947	713.9	881.0	-167.1	61.5	-20.0	-125.6
1948	715.5	775.4	-59.9	44.3	-39.0	-54.6
1949	701.1	651.8	49.3	10.8	-20.5	39.6
1950	803	770	33.0	99	40	172
1951	980	1 104	-124.0	126	-10	-8
1952	974	1 076	-102.0	82	-1	-21
1953	938	1 058	-120.0	40	38	-42
1954	1 056	1 089	-33	132	-125	-26
1955	1 332	1 479	-147	123	-68	202
1956	1 333	1 450	-117	170	8	61
1957	1 258	1 553	-295	209	72	-14
1958	1 227	1 506	-279	212	-10	-77
1959	1 314	1 469	-155	145	66	56
1960	1 340	1 680	-340	137	-194	-9
1961	1 436	1 678	-242	286	-66	-22
1962	1 547	1 748	-201	262	-44	17
1963	1 709	1 915	-206	244	72	110
1964	1 836	2 243	-40.7	576	-138	31
1965	1 989	2 365	-376	172	182	-21
1966	2 153	2 499	-346	287	65	6

1967	2 206	2 713	-507	346	200	40
1968	2 506	3 138	-632	379	302	49
1969	2 976	3 449	-473	693	-172	48
1970	3 148	4 056	-908	460	505	102
1971	3 193	3 895	-702	669	194	200
1972	3 800	4 562	-762	753	233	265
1973	4 775	5 999	-1 224	1 685	-339	122
1974	6 342.5	8 900.6	-2 558.1	2 730.8	-135.8	37
1975	6 305.4	9 998.4	-3 693.0	4 318.0	-460.0	165
1976	7 371.1	10 439.7	-3 068.6	5 202.0	-2 454.2	-320.9
1977	8 404.1	10 027.3	-1 623.2	2 228.6	-101.2	504.2
1978	11 653.1	14 346.1	-2 693.0	3 144.8	-17.7	434.1
1979	16 131.5	20 987.9	-4 856.4	4 332.3	873	418.9
1980	25 021.2	31 782.0	-6 760.8	9 798.9	-1 960.8	1 150.9
1981	30 556.1	42 260.2	-11 704.1	18 153.1	-5 506.4	1 012.2

Fuente: 1939-1966 NACIONAL FINANCIERA. INDICADORES ECONOMICOS.

1967-1981 BANCO DE MEXICO. INFORMES ANUALES.

les. Por tal motivo, el periodo señalado resultó altamente benéfico para la situación de balanza de pagos, a excepción de 1941 en que hubo un saldo negativo en la cuenta corriente y un desmejoramiento en las reservas del Banco de México. 1/ no obstante que -- respecto al manejo de los instrumentos comerciales, éstos se dificultaron durante la década de 1940 debido al acuerdo comercial -- suscrito entre México y los Estados Unidos en 1943, dicho acuerdo obligaba a mantener congelados los niveles existentes de impuestos para los principales bienes. Al mismo tiempo, México daba concesiones en 203 fracciones de la tarifa, en 76 de las cuales hubo reducción en las tasas de la tarifa. 2/El acuerdo desapareció en 1950.

Sin embargo, la escasez interior, resultante de las restricciones a las importaciones, sobre todo en 1942 y 1943, aunada a una demanda creciente, mejoró considerablemente la posición de los productos nacionales debido a que dentro de las severas limitaciones impuestas por la dificultad de obtener importaciones claves de materias primas refacciones, maquinaria y equipo, la industria nacional producía a plena capacidad sin aún así poder satisfacer la demanda.

1/ Ver cuadro 1

2/ Villareal, René. El desequilibrio externo en la industrialización de México, FCE, México, 1976 p.64

La experiencia vivida por los años de bonanza y la política proteccionista no pasó desapercibida para los empresarios ni para el gobierno, toda vez que vislumbraron el florecimiento de la industria nacional mediante el establecimiento de una política que, después de la guerra, se tradujo en la substitución de importaciones.

El establecimiento de este modelo significaría en la práctica restringir institucionalmente la importación de bienes de consumo y, a la vez, facilitar la de bienes de capital así como la de materias primas y bienes intermedios no producidos en México. "De hecho el gobierno ya había anunciado esta política en años anteriores, misma que se vió reforzada en 1941 con la Ley de Industrias de Transformación", ^{3/} la cual además estipulaba la exención de algunos impuestos no solo a las industrias nuevas sino también a aquellas denominadas necesarias.

De esta manera, el modelo de substitución de importaciones, como resultante de la política proteccionista, se estableció con vistas a organizar la economía de una manera en la que el Estado, a través de su participación directa como inversionista y su acción indirecta a través de su política, garantizara una estructura proteccionista y de estímulo a la industrialización como una nueva estrategia de crecimiento. Con ello, el Estado adoptó un papel -

^{3/}Bruce W. Robert. La Política de Protección en el Desarrollo Económico de México, FCE, México, 1979 p.32

de promotor del modelo mediante la coordinación de diversas políticas: comercial, cambiaria, fiscal y monetaria.

La política comercial fue eminentemente proteccionista. A partir de 1946 se hizo uso extensivo del arancel y de los controles cuantitativos, en gran parte como respuesta a que durante tres años -- consecutivos (1946, 1947 y 1948) la balanza en cuenta corriente de la balanza de pagos experimentó un deterioro considerable, cuyos déficit sumados casi triplicaron las entradas por ese concepto de 1942 a 1945. 4/

En 1947, 5,000 fracciones arancelarias elevan su impuesto a la importación, introduciendo al mismo tiempo el impuesto ad-valorem -- una vez establecidos los precios oficiales.

Por su parte, la utilización de los controles cuantitativos se hizo más aguda y extensiva al final de la década de los 50, pues -- mientras que en 1954 solo 520 fracciones se encontraban sujetas a permiso previo, para 1958 la cifra ascendía a 1,600 fracciones arancelarias.

1.1.2. Creación de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.

Como lo hemos señalado, en 1941 se expidió la Ley de Industrias de 4/ Vease cuadro 1.

transformación con vistas a establecer una política proteccionista y consolidar el modelo de sustitución de importaciones. Paralelamente, la crisis del sector externo se agudizaba cada vez más, - lo que obligó a la revisión de dicha Ley en dos ocasiones, 1945 y 1951.

Sobre la base de estas revisiones, en 1955 fue promulgada la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.

La promulgación de esta Ley llevó aparejados dos acontecimientos: por un lado, el año en que fue establecida dicha Ley, marca el comienzo de una mayor institucionalización del proceso de sustitución de importaciones; y por otro, se impuso una mayor racionalización para la selección de industrias elegibles para las franquicias fiscales.

Dentro del concepto de la Ley, una industria nueva es aquella que fabrica un bien antes desconocido en México, haciendo constar que no se trata de un sustituto de un producto ya fabricado internamente.

Bajo la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias podían disfrutar de amplias exenciones fiscales, por 5, 7 o 10 años según fueran clasificadas como fundamentales de importancia económica respectivamente. Permitiéndose prorrogas por 5 años o más.

Por otra parte, en el marco de operatividad de dicha Ley, se encontraba la Regla XIV de la Tarifa del Impuesto General de Importación, mediante la cual se eliminaban (total o parcialmente) los impuestos a la importación para maquinaria y equipo del exterior que tendían a fomentar el desarrollo industrial del país estableciéndose en -- 1948 (año en que se establecen los impuestos ad-valorem) un gravamen del 2% para las fracciones pertenecientes a este capítulo .

De esta manera, el arancel y, en menor medida, el control cuantitativo, vinieron a proveer a la industria de la protección necesaria para eliminar la competencia externa y así sustituir la importación de bienes de consumo por producción doméstica en esta primera etapa. Al mismo tiempo, a través de las exenciones de la Ley de Industrias nuevas y necesarias y la Regla XIV, la industria, por un lado, pudo importar bienes intermedios y de capital (para la producción doméstica de bienes de consumo) libres de gravámenes, y -- por otro, elevar la rentabilidad del sector industrial lo que finalmente vino a representar un incremento de la protección efectiva.

1.1.3. Efecto del Modelo de Sustitución de Importaciones en la Cuenta Corriente.

Durante el periodo 1940-1958 no se adoptaron políticas específicas

de promoción de las exportaciones. Estas fueron favorecidas por las dos devaluaciones, pero sus efectos positivos fueron rápidamente -- contrarrestados por la inflación interna.

El aumento en el precio de las importaciones indispensables para -- la producción, originada en parte por las devaluaciones, se tradujo en presiones al gobierno para que disminuyera los gravámenes y con-- troles directos aplicables a gran número de materias primas y bie-- nes intermedios. Pese a estas dificultades, los estímulos indirec-- tos a las exportaciones permitieron dos años sucesivos 5/ (1949 y 1950) de superávit en cuenta corriente.

En términos generales, el modelo de sustitución de importaciones tu-- vo efectos negativos en la balanza de pagos. El deterioro en cuenta corriente se explica por dos razones: la primera se refiere al dese-- quilibrio estructural provocado por la primera etapa del proceso de sustitución, la cual implicó un gran aumento de las importaciones -- de bienes de capital. El segundo que se refiere a la falta de promo-- ción de las exportaciones y el desestímulo recibido por la infla--- ción interna.

Durante el período 1940-1958, el déficit en cuenta corriente fue -- financiado fundamentalmente con inversiones extranjeras y en menor

5/ Ver cuadro 1

medida con préstamos externos 6/. Sin duda, la política de sustitución de importaciones promovió el crecimiento económico, sin embargo, los problemas del empleo, de balanza de pagos y la dependencia del exterior continuaron presentes.

La tasa media anual de crecimiento de las exportaciones en el período 1940-1949 ascendió a 14.1%, en tanto que las importaciones lo hicieron a un ritmo de 14.9%, considerando que en 1949 la balanza en cuenta corriente registra una recuperación arrojando un superávit de 49.3 millones de dólares, antecediéndoles 3 años consecutivos de saldos negativos.

Asimismo, durante el período 1950-1958 la tasa media anual de crecimiento de las exportaciones fue de 4.6%, mientras que las exportaciones se incrementaron a un ritmo de 7.8%. 7/

1.2 PERIODO 1959-1976

1.2.1. Caracterización del Proceso de desarrollo estabilizador (1959-1970)

En la década de los 60, de hecho no hubo modificaciones radicales en la política proteccionista por lo que a la política arancelaria

6/ Waarts, Tom. La protección y la Inversión Extranjera Directa, - FCE, p. 208

7/ Las tasas de crecimiento se sacaron con base en el cuadro 1.

CUADRO 2. MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO
(TASAS DE CRECIMIENTO)

1959-1960	7.52
1960-1961	4.92
1961-1962	4.67
1962-1963	7.98
1963-1964	11.69
1964-1965	6.48
1965-1966	6.93
1966-1967	6.26
1967-1968	8.13
1968-1969	6.32
1969-1970	6.92

Fuente: Nacional Financiera, Indicadores Económicos. (varios)

y de permisos se refiere. Cabe destacar, asimismo, que este período se inicia con la devaluación del peso mexicano y la década señalada transcurre sin presiones monetarias externas, toda vez que el comercio y otras operaciones internacionales se desarrollaban de manera estable, sobre la base de crecimientos económicos viables con tendencia ascendente.

El período de desarrollo estabilizador se caracteriza por el peso de la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital. La de bienes de consumo prácticamente se había agotado.

La política comercial fue altamente proteccionista, es decir, protegió a la industria nacional frente a la competencia externa, --- principalmente con permisos a la importación. De esta manera, podemos aducir que continuó operando bajo un esquema desintegrado, --- apoyándose fundamentalmente en los permisos previos a la importación.

Durante este período, la economía mexicana creció a un ritmo de -- 7.1% promedio anual 8/, pero continuó el desequilibrio en forma -- permanente y creciente.

8/ Ver cuadro 2

1.2.2. Modificaciones de la Política Comercial (1959-1970)

Durante el período presidencial de López Mateos, se realizaban serios esfuerzos en dirección a la integración nacional, con énfasis especial en la industria automotriz y electrónica, para las cuales se estipuló que un mínimo del 60% de los insumos se produjeran en industrias nacionales.

En 1961 se reestructuraron los aranceles para limitar las importaciones.

En 1962 se introdujo un impuesto ad-valorem adicional del 10% para la importación de bienes considerados de lujo. La recaudación por este concepto se destinó a la creación del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), el cual se crea en 1963 como un fideicomiso del Banco de México, teniendo por objetivo permitir a los exportadores nacionales de bienes manufacturados ofrecer a sus clientes extranjeros condiciones de venta -- más equiparables con las de los proveedores internacionales, en -- términos de tasas de interés y vencimiento de plazos.

En lo que se refiere a las exportaciones, se instituyó un sistema de estímulos conocido con el nombre de subsidio triple, el cual fue inoperante por su rigidez administrativa y los altos requisitos de

integración que imponía.

En 1965 se mejoraba técnicamente la recaudación de impuestos y se uniformaba la clasificación arancelaria, para fines del control de las importaciones, mediante una adaptación de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas.

La política general de licencias no sufrió cambios profundos en la década; se seguía aumentando constantemente el número de fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación sujetas a este control. De 44% en 1962, se incrementó a 60% en 1966 y para 1970 se redujo a 59% el número de fracciones arancelarias sujetas a permiso previo. 9/

Por lo anterior, las medidas adoptadas para corregir la política comercial no fueron suficientes para impedir que el déficit en cuenta corriente cambiara su tendencia aguda y creciente.

1.2.3. Comportamiento de la Balanza en Cuenta Corriente en el Período 1959-1970.

La evolución de la balanza en cuenta corriente durante el período 1959-1970, manifestó claramente los efectos de la estrategia de desarrollo. El déficit en cuenta corriente registró una tasa de crecimiento promedio anual en el orden del 17.4%, al pasar de 155

9/ Cárdenas Ortega A., Algunos aspectos sobre los instrumentos de control en la política de Comercio Exterior. Investigación Económica vol. XXXV enero-marzo, UNAM, 1976.

CUADRO 3. MEXICO: CUENTA CORRIENTE
 TASA DE COBERTURA DE LAS EXPORTACIONES
 (millones de dólares corrientes)

<u>AÑO</u>	<u>EXPORTACIONES</u>	<u>IMPORTACIONES</u>	<u>%</u>
1959	1 314	1 469	89.4
1960	1 340	1 680	79.8
1961	1 436	1 678	85.6
1962	1 547	1 748	88.5
1963	1 709	1 915	89.2
1964	1 836	2 243	81.8
1965	1 989	2 365	84.1
1966	2 153	2 499	86.1
1967	2 206	2 713	81.3
1968	2 506	3 138	79.8
1969	2 976	3 449	86.3
1970	3 148	4 056	77.6

FUENTE: BANCO DE MEXICO. INFORMES ANUALES

millones de dólares en 1959 a 908 millones en 1970.

De esta manera, el déficit en 1959 representaba el 10.5% de las -- importaciones, en tanto que para 1970 ya representaba el 22.4%.

Las importaciones de bienes y servicios crecieron a una tasa de -- 9.7% promedio anual mientras que las exportaciones lo hicieron al 8.2%. De ahí que mientras que las exportaciones financiaron el -- 89.4% de las importaciones en 1959, para 1970 solo lograron finan-- ciar el 77.6%.

Ya hemos visto que en México se dió un cambio radical en la poli-- tica de sustitución de importaciones; primero de bienes de consu-- mo no duraderos o materias primas seguido por duraderos o bienes intermedios y después de bienes de capital en la etapa actual. -- Esta situación vino a agravar el déficit en cuenta corriente por efecto del bajo ingreso de las exportaciones tradicionales (sec-- tor primario)para financiar las importaciones de manufacturas, que incrementaban su valor paulatinamente.

En efecto, con base en el cuadro 3 podemos observar la tendencia cíclica de la cobertura de nuestras exportaciones, respecto a las importaciones globales, la cual se traduce, en términos reales, - en que mientras en 1959 por cada peso pagado por importación, Mé--

xico recibía 89.4 centavos por concepto de exportación; en tanto -
que para 1970 la relación se mantuvo en 1 77.6

"Si además de la recesión exterior con su impacto en las exporta_
ciones, se ejercen presiones inflacionarias via la importación de
bienes de producción indispensables, el retraso normal entre las
inyecciones de fondos prestables en el sistema económico y su con_
versión a oro y divisas puede resultar en más inflación aún, con
lo cual se aumenta el peligro de la devaluación" 10/.

Esta rereflexión que hace Bruce W. nos lleva a enfocar la atención
a las repercusiones de la recesión a nivel internacional, toda -
vez que actualmente podemos observar que ante ello los países in_
dustrializados adoptan medidas proteccionistas que impiden el au_
mento de nuestras exportaciones; por otra parte, el aumento de -
los precios de las importaciones y esto aunado a la inflación in_
terna mas la inflación, por efecto del encarecimiento de las com_
pras externas viene todo ello a imponer un inminente peligro de
devaluación.

1.2.4. Modificaciones de la Política Comercial en el Período 1971-1976 y sus Efectos en las Exportaciones.

Durante el periodo 1971-1976, la racionalización de las transac_

10/ Bruce W. Robert, op. cit.p.89

ciones con el exterior, así como la promoción del desarrollo industrial constituyeron los principales objetivos. Sin embargo, la permanencia del modelo de sustitución de importaciones ocasionó que el desequilibrio externo se agravara.

La agudización del déficit en cuenta corriente no pudo corregirse, a pesar de que hubo cambios en la política comercial. Sus objetivos fueron la reestructuración del sistema proteccionista y el establecimiento de estímulos a la exportación de productos manufacturados.

Las principales modificaciones de la política comercial fueron -- las siguientes:

- a) se redujo el número de fracciones arancelarias, adoptándose el criterio de gravar los productos conforme a su grado de elaboración. Mediante las nuevas tasas se pretendía eliminar el carácter excesivo y discriminatorio de la protección existente.
- b) el impuesto específico desapareció, quedando solo impuestos ad valorem. Además los precios oficiales, para el cobro de impuestos, se fijaron con base en los internacionales.
- c) se suprimió la exención del 65% en la importación de maquinaria y equipo y se abrogó la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias. Con ello se intentaba evitar la sobrecapitalización de la industria.

Salta a la vista que tales medidas pretendían mantener acorde con la realidad internacional los elementos del sector externo de México, reorientando la política seguida de estímulo a las exportaciones con vistas a diversificar los mercados de colocación, una vez abrogada la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.

En lo que se refiere a la promoción de las exportaciones de productos manufacturados, se dispusieron las siguientes medidas: 11/

- Se establecieron estímulos fiscales mediante la devolución de impuestos indirectos a la exportación en forma de CEDIS.
- El régimen anterior se extendió a las ventas realizadas en las zonas y perímetros libres y en la zona fronteriza del Norte.
- Se establecieron estímulos para la creación de empresas comerciales exportadoras, a las cuales también se otorgó el beneficio de la devolución de impuestos indirectos.
- Se instauró el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

Sin duda la política de promoción de las exportaciones de manufacturas originó un crecimiento significativo a partir de 1971. No obstante, las medidas adoptadas fueron insuficientes para reducir el déficit comercial. El tipo de cambio fijo y su sobrevaluación en el exterior constituyeron un gran obstáculo para la expansión de las exportaciones.

11/ Boletín Interno, Secretaría de Comercio, varios.

1.3. PERIODO 1977-1981

1.3.1. Causas del Comportamiento de la Relación del Comercio Total y el Producto Interno Bruto.

La economía y el comercio exterior de México mostraron en este periodo un crecimiento sostenido. En 1980 el Producto Interno Bruto fue superior al 8% y las transacciones corrientes con el exterior registraron un auge sin precedentes.

CUADRO No. 4

CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(PORCENTAJES)

<u>AÑO</u>	<u>%</u>
1977	3.4
1978	8.2
1979	9.2
1980	8.3

Fuente: Boletín de Información Económica, S.P.P.

En este periodo, la relación entre el valor total del comercio y el Producto Interno Bruto aumentó de 11.9% en 1977 a 18.6% en 1980.

Dicho incremento se caracterizó por el registro cada vez ma--

por de productos de importación y por el incremento de las ventas al exterior de petróleo, que de 1.2% que representó en 1977 del - Producto Interno Bruto, pasó al 5.1% en 1980.

Asimismo, las ventas exteriores de petróleo crudo se incrementaron considerablemente, al punto de que en 1980 significaron el 61.6% de la exportación total de mercancías.

Como puede apreciarse, las exportaciones mexicanas se han concentrado considerablemente en petróleo; sin embargo, resultó más alarmante que de nuestras exportaciones el 2.0, 2.4 y 2.6%, respectivamente, en la exportación total de México. Los porcentajes acumulados de estos cuatro productos, muestran una conclusión: en 1980, - solo cuatro productos absorbieron el 68.6% de nuestras exportaciones, con una tendencia a incrementar las ventas de petróleo.

CUADRO NO. 5
COBERTURA DEL COMERCIO TOTAL
(Millones de Dólares corrientes)

<u>AÑO</u>	<u>PIB 12/</u>	<u>COMERCIO TOTAL</u>	<u>%</u>
1977	81 901	9 779	11.9
1978	102 665	14 227	13.8
1979	134 519	21 301	15.8
1980	186 330	34 739	18.6

FUENTE: 1977 y 1978. Anuario Estadístico del Com.Ext. de los E.U. 1979 y 1980, Comercio Exterior de México, S.P.P.

12/ En el cuadro 5, la fuente del PIB es el Anuario Estadístico de los E.U.M.Sin embargo, los datos en dicho anuario registran cifras en pesos corrientes, por tanto fue necesario convertir a dls. con las paridades proporcionadas por el Bco. de México, las cuales son: 1977=22.5790x1d1; 1978= 22.7672x1d1; 1979=22 8054x1d1. y 1980=22.9511x1d1.

CUADRO NO. 6
 PETROLEO Y PRODUCTO INTERNO BRUTO
 (millones de dólares corrientes)

AÑO	PIB	EXPORTACIONES DE PETROLEO	%
1977	81 901	990	1.2
1978	102 665	1 774	1.7
1979	134 309	3 765	2.8
1980	186 330	9 429	5.1

FUENTE: S.P.P. op. cit.

CUADRO NO. 7
 COBERTURA DE LAS EXPORTACIONES DE PETROLEO
 (millones de dólares corrientes)

AÑO	EXPORTACION TOTAL	EXPORTACION DE PETROLEO	%
1977	4 183	990	23.7
1978	6 173	1 774	28.7
1979	8 798	3 765	42.8
1980	15 308	9 424	61.6

FUENTE: S.P.P. op. cit.

El rápido crecimiento de las importaciones de bienes de capital, - productos intermedios y granos básicos y la contracción de las exportaciones no petroleras elevó el monto del déficit de la balanza comercial, al pasar de 1 413 millones de dólares en 1977 a 4 123 millones en 1980.

CUADRO NO. 8
MEXICO: BALANZA COMERCIAL
(millones de US dólares)

<u>AÑO</u>	<u>EXPORTACION</u>	<u>IMPORTACION</u>	<u>SALDO</u>
1977	4 183	5 596	- 1 413
1978	6 173	8 054	- 1 881
1979	8 798	12 503	- 3 705
1980	15 308	19 431	- 4 123

FUENTE: S.P.P. op. cit.

Por todo ello, se observa que a partir de 1978 el PIB mostró un -- comportamiento estable, en tanto el comercio total lo hizo a un - ritmo considerablemente dinámico, lo que provocó que paulatinamen_ te representara una importancia cada vez mayor en el Producto Inter_ no Bruto.

En esta forma, podemos concluir aduciendo que la tasa real de cre_ cimiento del PIB en el periodo 1977-1980 fue de 227.5% frente al - crecimiento real del comercio total que en el mismo periodo fue de 355.2%.13/

1.3.2. Relaciones Comerciales de México con el Exterior.

En las relaciones comerciales de México con el Exterior, se mantu_ vo el grado de dependencia con respecto a los Estados Unidos de Norteamérica, país con el que en 1980 se realizó el 63.5% del --

13/ Datos basados en el cuadro 5.

comercio total. El saldo comercial fue altamente desfavorable para nuestro país.

CUADRO NO. 9

MEXICO: DISTRIBUCION DEL COMERCIO
TOTAL POR PAISES
1980
(porcentaje)

<u>P A I S</u>	<u>%</u>
ESTADOS UNIDOS	63.6
ALEMANIA FEDERAL	3.5
JAPON	3.3
BRASIL	2.5
CANADA	1.3

FUENTE: S.P.P. op. cit.

En el mismo año, el intercambio comercial entre México y la C.E.E. constituyó el 10.1% del total y la balanza comercial también fue deficitaria para México.

CUADRO NO. 10

MEXICO: BALANZA COMERCIAL
CON LA C.E.E.
(millones de US Dólares)
1980

Exportación	1 124
Importación	2 550
Saldo	- 1 426

FUENTE: S.P.P. op. cit.

El intercambio comercial de México con los demás bloques económicos: Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); Mercado Común - Centroamericano (MCCA); Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), representó proporciones considerablemente más bajas y la relación de intercambio en general arroja un déficit menos agudo.

Ello se puede observar en el cuadro 11, donde se muestra que con la única agrupación económica que México tuvo superávit fue con el MCCA, el cual frente a los niveles del comercio total de nuestro país, resultó muy limitado el arrojar 215 millones de dólares.

Sin embargo, ese valor del superávit sirvió en gran medida para saldar el déficit con las demás agrupaciones económicas, toda vez que el valor acumulado del déficit con la ALADI, AELC y CAME resultó de 462 millones de dólares, a los cuales si se le restan los 215 millones de superávit con el MCCA tendremos un déficit conjunto de 247 millones de dólares.

CUADRO NO. 11

MEXICO: BALANZA COMERCIAL CON BLOQUES ECONOMICOS
 (Millones de U. S. Dólares)
 1980

<u>INTEGRACION</u>	<u>EXPORTACION</u>	<u>IMPORTACION</u>	<u>S A L D O</u>
ALADI	663	734	- 71
MCCA	247	32	215
AELC	54	417	- 363
CAME	47	75	- 28

FUENTE: S.P.P. op. cit.

1.3.3. Objetivos del Plan del Sector Comercio.

Como resultado de los déficits crónicos que registraba la balanza comercial de Mexico, la Administración del Presidente López Portillo impulsó la creación de Planes y Programas de Desarrollo, tomando en consideración las necesidades del país en materia tanto industrial como comercial.

Por este efecto, fue impulsado el Plan del Sector Comercio, como una medida que enfrentara los problemas de restricción de las exportaciones, limitada diversificación de los mercados de colocación, proteccionismo, etc., trazándose objetivos a corto plazo, -- principalmente.

Entre los objetivos de comercio exterior y las medidas prioritarias de estrategia que establece el Plan del Sector Comercio, he considerado conveniente destacar los siguientes:

- Mejorar nuestra balanza comercial con el exterior mediante el incremento sostenido y diversificado de las exportaciones, principalmente las no petroleras.
- Diversificar los mercados de origen y destino, ante la situación de dependencia comercial de México con respecto a un solo mercado. México promueve la diversificación de sus relaciones económicas a nivel internacional, para fomentar sus exportaciones y ampliar la procedencia de las importaciones, tecnología y bienes imprescindibles para el desarrollo.
- Evitar la monoexportación. Las metas del Plan Global de Desarrollo señalan que la exportación de productos no petroleros, cuyo valor en 1980 fue de 5,884 millones de dólares, ascenderá a 6 mil millones durante 1981 y a 6,500 en 1982, debido entre otros factores a un manejo más eficiente de la promoción y los estímulos fiscales a la exportación.
- Racionalización de la protección y de las importaciones. La protección se estructuró de tal forma que apoyó los objetivos y metas del Plan Global de Desarrollo, del Plan Nacional de Desarrollo Industrial y del Sistema Alimentario Mexicano.

Así los bienes de capital e intermedios tenían un grado de protección que les permitían ser competitivos desde el inicio de su producción.

Las importaciones del Sector Público sujetas a disponibilidades de divisas, se jerarquizaron conforme a las prioridades y metas señaladas en el Plan Global de Desarrollo.

Para la importación de insumos, maquinaria y equipo que se destinaban a las actividades prioritarias señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y que no se producían en el país, se establecieron aranceles reducidos y se otorgó un trato especial al sector primario.

Asimismo, se desestimularon las importaciones destinadas a satisfacer consumos suntuarios y se prohibió la importación de artículos nocivos para el bienestar y la salud.

Como puede observarse, las medidas restrictivas han vuelto a ser adoptadas en los últimos años.

En la segunda mitad de los setentas, la industria manufacturera mexicana estaba perdiendo competitividad; se estaba deteriorando paulatinamente en los mercados externos. Ello determinó que el Gobierno no estableciera nuevas bases para la política de protección con el

fin de elevar el nivel de eficiencia y competitividad del aparato productivo. Se inició así un proceso para la liberalización paulatina del comercio mediante la utilización coordinada del arancel y la licencia previa "y en el mediano plazo la sustitución gradual de las licencias por el arancel" 14/.

No obstante en los últimos tres años las importaciones se incrementaron considerablemente hasta llegar a un valor de 19, 431 millones de dólares en 1980. 15/

Las exportaciones, considerando también las ventas de petróleo, no llegaron a igualar el valor de las adquisiciones del exterior lo cual determinó la persistencia del déficit de la balanza comercial a un nivel más elevado. Por otra parte, la situación internacional propició que, debido a la recesión de los países industrializados, se generaran ofertas al mercado mexicano en condiciones de dumping

14/Comunicado de prensa del Lic Hector Hernández Cervantes, Subsecretario de Comercio Exterior, Excelsior, abril 5 de 1982.

15/ Ver cuadro 8.

u otras prácticas desleales de comercio.

Frente a esas circunstancias de carácter coyuntural, se decidió que las líneas fundamentales para la protección establecidas al inicio de ese gobierno, deberían ajustarse a un sano desarrollo de la producción nacional. Se decidió utilizar con temporalidad definida la elevación de aranceles y/o el establecimiento de precios oficiales para fracciones sin permiso previo o, en su caso, restablecer el permiso de importación.

1.3.4. Modificaciones de la Política Comercial en 1981.

En 1981 la Secretaría de Comercio (SIC), por acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 26 de junio y el 17 de julio, restableció diversos controles a la importación y se modificaron niveles arancelarios como los siguientes:

- Se impuso el requisito de permiso previo a 858 fracciones arancelarias, de las que 251 fueron nuevamente incorporadas a ese régimen y a 607 se les prorrogó dicho requisito. El 83% del valor del comercio de importación se mantendría sujeto a control.
- Se sujetaron al régimen de cuota 76 rubros de productos relativos a productos cuya fabricación interna es deficitaria o bien, para desalentar las importaciones.
- Se elevaron niveles arancelarios para 700 fracciones y se establecieron 148 precios oficiales.

- Las medidas de control se aplicaron además a las importaciones del Sector Público Mexicano, con el objeto de reducir los niveles que se habían previsto para 1981.
- En las medidas anteriores se otorgó especial prioridad al control de los productos prescindibles, los cuales quedaron, a partir de octubre de 1980, sujetos a licencias previas de importación administradas bajo criterios precisos, incluyendo la restricción absoluta para ciertos productos.

Es importante destacar que la liberación del comercio exterior - mexicano sigue siendo una meta dentro de la política de comercio exterior de nuestro país. Las medidas de política comercial que estableció el gobierno mexicano a las importaciones de mercancías eran de carácter temporal y obedecían a razones de balanza de pagos. Sin embargo, de no reestructurar las condiciones de producción, subsistirán las medidas restrictivas hasta en un largo plazo.

2. EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS

2.1. ORIGEN DEL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS.

La práctica de un sistema otorgante de preferencias se remonta al siglo XVI, cuando ya se incluía en los contratos comerciales la modalidad de la Nación Más Favorecida (NMF).

El primer convenio multilateral que adoptó el trato de NMF fue el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT), el cual fue suscrito en el año de 1947, conteniendo la cláusula de reciprocidad en el trato preferencial entre las partes contratantes, bajo la forma de Nación Más Favorecida.

La cláusula de NMF jamás pretendió constituir un beneficio para los países en desarrollo. La apertura del comercio mundial a través de ella beneficia, sobre todo, a los países más altamente desarrollados.

"Como mecanismo impulsor del comercio mundial y, sobre todo, para propiciar una participación más equitativa de los países en desarrollo en los intercambios mundiales, la preferencia arancelaria es de reciente creación" 16/

El primer esquema preferencial de que se tiene conocimiento, posiblemente sea el originado en la Conferencia de Ottawa de 1932, ---

16/ MAGARIÑOS, GUSTAVO, El Sistema Generalizado de Preferencias. Re vista Integración Latinoamericana, Buenos Aires, marzo de 1978.

cuando se crearon las denominadas "preferencias imperiales", de Inglaterra a sus colonias.

Posteriormente, el Dr. Raúl Prebisch, quien fuera Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), hizo la primera proposición formal de un Sistema Generalizado de Preferencias, en su Informe a la Primera UNCTAD, efectuada en Ginebra en 1964.

Prebisch propuso que se otorgará facilidad temporal de entrada de las exportaciones de los países menos desarrollados a los mercados de todos los países desarrollados, libres de impuestos.

Esa facilidad, decía Prebisch, "ayudaría a las industrias de los países en desarrollo a superar las dificultades que se encuentran en los mercados de exportación por sus elevados costos iniciales. Se trata de una medida temporal que, al abrir mercados mayores a las industrias de los países en desarrollo, les permitiría abatir sus costos, pudiendo así competir en los mercados sin necesidad de preferencias continuas" 17/.

Para este efecto, propuso los lineamientos prácticos, de los cuales destacan por señalar la temporalidad definida y las medidas de

17/ Del informe de Raúl Prebisch sobre la I UNCTAD.

salvaguardia para los productos beneficiados, los siguientes:

- Los productos de los países en desarrollo saldrían del SGP al alcanzar competitividad;
- Las preferencias se darían por un plazo de 10 años;
- Los países otorgantes podrían hacer exclusiones específicas de productos que afectaren a sectores sensibles de sus industrias;
- Los países otorgantes podrían fijar un límite global único de productos elegibles;
- Cada uno de los países otorgantes podrían establecer un nivel fijo basado en el consumo doméstico, para excluir productos del sistema.

Sin embargo, ante tales propuestas surgieron argumentos de incomformidad por algunas naciones desarrolladas, de las cuales, los Estados Unidos encabezaba la oposición aduciendo que estimaba que las nuevas preferencias erosionarían el Sistema Comercial Internacional en vigencia basado en la Cláusula de Nación Más Favorecida estipulada por el GATT.

"Las bases de argumentación de los países en desarrollo eran las siguientes:"

- La necesidad de contar con más fuentes de ingresos de exportación para financiar importaciones de bienes para el desarrollo;
- La necesidad de promover el desarrollo industrial para absorber la mano de obra desocupada y subempleada que no puede ser utilizada provechosamente en la agricultura;
- La limitada magnitud de los mercados nacionales y la consiguiente necesidad de hallar mercado de exportación para realizar economías de escala y reducir los costos unitarios;
- La necesidad de hallar dichos mercados en los países en desarrollo debido a que los primeros tienen un nivel absoluto de demanda de manufacturas mucho mayor y a que su poder adquisitivo externo es también superior" 18/ .

Luego de cuatro años de debates, la Conferencia de la UNCTAD celebrada en Nueva Delhi en 1968, aprobó por unanimidad el establecimiento del SGP, quedando constancia en el documento TD/B329 Rev. 1 que la URSS, Bulgaria, Checoslovaquia, Polonia y Hungría establecerían un esquema preferencial conjunto, siendo la URSS el primero en establecerlo. Sin embargo, ni los países en desarrollo ni los desarrollados lograron encontrar un esquema común sobre el modelo para el sistema, y solo hasta 1970 los países otorgantes hicieron propuestas que el Comité Especial de Preferencias de la UNCTAD de-

18/ QUEROL VICENTE. El Sistema Generalizado de Preferencias. Edit. GUTMA, 1981 p.10.

claró satisfactorias y que servirían de fundamento para los esquemas nacionales.

Finalmente en 1971 entraron en vigor los esquemas de Austria, de los 6 países originales de la CEE, de Japón y Noruega. En 1972 se hicieron efectivos los esquemas de Finlandia, Nueva Zelanda, Suecia, Hungría, Suiza, Checoslovaquia y Bulgaria.

Posteriormente se iniciaron los esquemas de Canadá, en 1974 y de los Estados Unidos, que aunque fue estipulado en la Ley de Comercio de 1974, se estableció en enero de 1976.

El esquema de la CEE, que inicialmente comprendió 6 países, pasó a incluir 9 países con el ingreso a ella de Irlanda, Dinamarca y el Reino Unido.

De esta manera, suman 24 países los otorgantes de preferencias y son los siguientes:

BELGICA	PAISES BAJOS	ESTADOS UNIDOS	NVA. ZELANDIA
DINAMARCA	REINO UNIDO	FINLANDIA	POLONIA
FRANCIA	BULGARIA	HUNGRIA	SUIZA
IRLANDA	CANADA	JAPON	SUECIA
ITALIA	CHECOSLOVAQUIA	NORUEGA	UNION SOVIETICA.
LUXEMBURGO	ALEMANIA FED.	AUSTRALIA	AUSTRIA

2.2. FUNCIONAMIENTO DEL SGP DE LOS ESTADOS UNIDOS.

La aplicación del SGP de los Estados Unidos se da en un momento, para México, de crisis económica, que desembocaría con la devaluación del peso en septiembre del mismo año.

Esta devaluación, aunada a la franquicia arancelaria de los productos beneficiados de exportación, ocasionaron la aceleración de la corriente comercial mexicana al vecino país del Norte.

Sin embargo, la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias llevó aparejada la aplicación de la Cláusula de Necesidad de Competencia (CNC), la cual establece criterios para la exclusión de los productos, de acuerdo al valor y a la participación de un producto de exportación en el mercado de importación estadounidense. Esto es: respecto al valor, quedó establecido que de acuerdo a las condiciones de la situación inflacionaria a nivel internacional particularmente en los Estados Unidos, el valor de exportación de un producto beneficiado por el esquema sería considerado por el Departamento de Comercio a fin de analizar sus niveles y con base en ello decidir su exclusión.

De esta manera, el criterio de exclusión del SGP por límite de va--

valor fue desde 1976 de la siguiente manera 19/:

<u>A Ñ O</u>	<u>CANTIDAD *</u>
1976 (enero)	25.2
1976 (febrero)	26.6
1977	29.9
1978	33.4
1979	37.3
1980	42.8
1981	46.5
1982	50.2

*Millones de dólares.

En cuanto a la participación, la CNC establece que si un producto absorbe el 50% del valor importado respecto de otros países abastecedores, automáticamente es eliminado del esquema debiendo pagar -- los derechos arancelarios correspondientes.

Asimismo, el marco jurídico en que se desenvuelve, eleva a nivel -- presidencial las decisiones de exclusión y exención de derechos -- arancelarios de los productos de importación.

Por su parte, el esquema normativo introduce una serie de medidas -

19/ Los límites de valor fueron extraídos del "Survey of current - Business", United States, Department of Commerce. Bureau of -- Economic Analysis, febrero de 1982.

para su funcionamiento y aplicación. Estas medidas comprenden definiciones que establecen estándares para determinar la aplicación del SGP a los países beneficiarios y a los productos comprendidos, así como los requisitos que deben llenar en cuanto a documentación los bienes que entran a los Estados Unidos acogidos al SGP.

Para efecto de considerar a un país beneficiario, la propia Ley de Comercio Exterior de 1974 establece que será aquel "respecto al cual se está vigente una orden ejecutiva del Presidente de Estados Unidos que lo designa como país en desarrollo beneficiario..." 20/ Asimismo, dicha Ley estipula la exclusión de un país de las ventajas del SGP cuando éste sea parte integrante de un Acuerdo Internacional referente a productos, por ejemplo, la OPEP y acuerdos sobre productos básicos, que afecten oferta y precio internacionales.

Lo anterior, para los países de América, afectó a Venezuela y Ecuador, los cuales fueron excluidos de los beneficios del SGP, y no fue sino hasta 1980, cuando en la primera revisión quinquenal del esquema, el Presidente decretó su anexión como países beneficiarios.

Por lo que respecta a Cuba, no solo no goza de los beneficios del SGP, sino que tampoco se le otorga el trato de Nación Más Favorecida.

20/ Ver anexo: Ley de Comercio....

Al respecto, la aplicación práctica del sistema arancelario de los Estados Unidos comprende en la "Tariff Schedules of United States" 3 columnas, a saber:

La columna 1 corresponde al arancel aplicable a aquellos países -- no comunistas que reciben el trato de Nación Más Favorecida; la columna 2 contiene el arancel aplicable a los países comunistas -- y la columna definida como "LDDC" (Least Developed Developing --- Countries), como su nombre lo indica, que denota el arancel aplicable a los países en desarrollo menos desarrollados.

En cuanto a los productos amparados bajo el SGP, se encuentran -- señalados con la letra "A" en los ítems de la tarifa de los Estados Unidos (TSUS).

En lo que se refiere a los requisitos que deben llenar en cuanto a documentación, debe considerarse lo siguiente: en primer término, las normas estipulan que un producto procedente de un país beneficiario puede quedar acogido al SGP solo en el caso de que el valor de los materiales y los costos directos de elaboración de un país beneficiario representen el 35% o más del valor total del bien elegible^{21/}. En el caso de que se definan como un solo país beneficia

^{21/} Ver anexos: Reglamento...

rio 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% del valor total del artículo.

Por otra parte, el Reglamento de Aduanas estipula que en el documento de entrada se reclamará por escrito la franquicia de cada artículo anteponiendo la letra "A" al número de partida pertinente de la Clasificación Arancelaria de los Estados Unidos.

Asimismo, es menester la presentación del Certificado de Origen -- Formulario A del Sistema General de Preferencias, para efecto de que la aduana estadounidense permita la entrada del producto con franquicia rancelaria. Cabe señalar que el Certificado de Origen es necesario solo en el caso de que el valor del producto esté valorado en más de 250 dólares.

Por otra parte, la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 introduce nuevos elementos para la aplicación del SGP, de los cuales, cabe destacar los siguientes:

- 1) Concepto de Graduación
- 2) Disposición de Minimis

El concepto de graduación significa que los países en desarrollo deberán asumir mayores obligaciones y responsabilidades en la medida que avancen sus economías y aceptar que los beneficios de un trata-miento especial sean retirados en tanto se continúe logrando pro--greso económico.

por lo que toca a la disposición de minimis, ésta se refiere a la facultad del presidente de reintegrar al SGP aquellos productos que conservando su participación de 50%, o más, de la importación to--tal, no rebasen un valor de 1.2 millones de dólares.

Con base en este panorama, podemos afirmar que la práctica de medidas restrictivas para el aprovechamiento del SGP, responde a la política proteccionista de los Estados Unidos; por consiguiente es necesario establecer un adecuado sistema orientado al máximo aprovechamiento de las ventajas que otorga el esquema preferencial.

2.3. OBSERVACIONES EN TORNO A LAS NORMAS Y REGLAMENTOS DEL SGP DE LOS ESTADOS UNIDOS.

2.3.1. Sobre la Definición de "Países Beneficiarios".

La propia Ley de Comercio de 1974 expone con mayor detalle en los reglamentos, los requisitos que debe llenar un país para calificar

como país beneficiario de conformidad con el Sistema General de Preferencias. 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 Venezuela y Ecuador en América Latina, en su calidad de miembros de la OPEP y Cuba que además no se le otorga el trato de Nación Más Favorecida. En los reglamentos se expone que también se consideran países beneficiarios a los territorios dependientes o posiciones 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 estén excluidos de los beneficios del SGP (por ejemplo, en calidad de miembro 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 solo en el caso de que el valor de los materiales y los costos directos de elaboración de un país beneficiario representen el 35% o más del valor total del bien elegible. En el caso en que se definan como un solo 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% del valor total

del artículo. Esto ofrece beneficios potencialmente mayores en virtud del SGP cuando ningún país del grupo por sí solo pueda alcanzar el 35% 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% del valor del artículo. Aún cuando ninguno de los dos países alcance el 35% del valor del artículo, éste entraría en los Estados Unidos de conformidad con el SGP. En virtud de la norma de exclusión, si uno de esos países fuese el Ecuador o Venezuela en lugar del Perú, no se satisfaría el requisito del 50%. Por supuesto, Venezuela o Ecuador solo podrían aportar materiales o costos directos de elaboración, o ambas cosas, para la producción del artículo, pero esos costos no se contabilizarían para satisfacer el requisito del 50%. 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 Integración (antes ALALC).

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 Ley excluye a países que participen en arreglos que tengan el efecto de retener suministros de productos vitales para que no lleguen al mercado 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 bananeo y otros alimentos (frutas en especial) en los Estados Unidos descalificaría al producto considerándolo como un "recurso vital natural" 22/, 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.

22/ Esta definición responde a los intereses de los Estados Unidos de importar la mayor cantidad de los productos alimenticios -- (frutas, legumbres y hortalizas) que destina a la manufactura y a la protección de la agroindustria contra la especulación y en menor medida al alza en su precio. Por estas razones, los productos alimenticios naturales constituyen en los Estados Unidos un recurso vital natural.

2.3.2. Sobre la Definición de "País de Origen".

La segunda definición es la de "país de origen" de un artículo elegible. Habida cuenta de que un artículo quedará exento del pago de derechos aduaneros en virtud del SGP solo cuando se origine en un país beneficiario, la definición establece estándares para determinar el país de origen de los artículos. Los estándares que se dan en los reglamentos del SGP presentan problemas de interpretación y las interpretaciones alternativas determinan el grado de actividad manufacturera del país beneficiario.

Con el objeto de comprender las ambigüedades de las definiciones, - deben investigarse los antecedentes sobre la interpretación de las leyes que rigen la entrada de productos en los Estados Unidos. Según el sistema estadounidense, el Servicio de Aduanas administra las leyes y reglamentos comerciales del país con respecto a los artículos importados. Como parte de esa función del Servicio de Aduanas contta a solicitud, preguntas escritas en cuanto a la aplicabilidad de las leyes y reglamentos aduaneros con respecto a un conjunto específico de hechos. Si un importador está en desacuerdo con el Servicio de Aduanas acerca de la aplicabilidad de la ley, puede plantear la cuestión ante los tribunales de los Estados Unidos encargados de los asuntos aduaneros para que sean ellos los que determinen cuando has

desacuerdo. La decisión de un tribunal tiene precedencia sobre las interpretaciones del Servicio de Aduanas y dichos tribunales pueden desaprobar reglamentos aduaneros promulgados por el Servicio de Aduanas.

A fin de describir la aplicabilidad de los reglamentos para el SGP, es necesario comprender fallos dictados por los tribunales al determinar qué estándares se aplicarán en último término. Por lo tanto se describirán en primer lugar los requisitos del país de origen establecidos en los reglamentos, y después se examinarán las interpretaciones, que los tribunales encargados de las cuestiones aduaneras, han aplicado en situaciones similares de otras leyes y reglamentos.

Los reglamentos parecen establecer dos pruebas separadas para determinar si un artículo se origina o no en un país beneficiario.

"La mercancía que sea la cosecha, producto, manufactura o montaje de un país beneficiario la cual es importada directamente de dicho país beneficiario puede calificar para su entrada libre de derechos en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias solo si la suma del costo o valor de los materiales producidos en el país en desarrollo beneficiario, más los costos directos de las operacio

nes de elaboración en ese país, no es menor del 50% del valor del artículo"...

De este texto surgen las dos pruebas para el requisito sobre país de origen:

- ¿es la mercancía la cosecha, producto, manufactura o montaje del país de origen?
- ¿es la suma del costo o valor de los materiales producidos en el país beneficiario y los costos directos de las operaciones de elaboración realizadas en el país igual, por lo menos, al 30% del valor de la mercancía?

Cada una de las dos pruebas plantean una serie de cuestiones que se pueden considerar con más claridad si se examina la segunda prueba en primer lugar, y después se la relaciona con la primera.

2.3.3. Sobre el Requisito del 35 por ciento.

El requisito del 35% está determinado por la suma de dos categorías de costos: los materiales producidos en el país beneficiario y los costos directos de elaboración realizados en el país beneficiario.

Por consiguiente tenemos:

- ¿Cuál es el valor o costo de los materiales?

Cuando se determina que un material se ha producido en el país beneficiario, los reglamentos especifican con cierto detalle lo que será permitido considerar como valor de esos materiales al calcular el requisito del 35%. Cuando el material lo compra el fabricante al precio del mercado, el costo o valor del material es el siguiente:

- el costo real de manufactura de los materiales;
- el flete, el seguro, el empaque y todos los demás costos efectuados al transportar los materiales a la planta de fabricación cuando no se incluyen en el costo real del fabricante.
- el costo real del desperdicio o deterioro menos el valor del material de desecho recuperable; e
- impuestos y derechos del país beneficiario que no sean objeto de retorno al momento de la exportación.

Hay varias situaciones en las que este método no será aplicable. En las compañías integradas verticalmente, por ejemplo, las ventas entre divisiones y subsidiarias se hacen por menos del valor del mercado. Previendo estas situaciones, los reglamentos proporcionan el siguiente método para calcular un valor construido de los materiales obtenidos a menos del valor justo del mercado, el cual es la suma de :

- todos los gastos incurridos en la cosecha, producción, manufactu_ ra o montaje del material, incluidos los gastos generales;
- un monto por concepto de utilidades; y
- el flete, seguro, empaque y todos los demás costos incurridos en el transporte de los materiales a la planta fabricante.

No está claro lo que se considerará como un monto por concepto de utilidades. Hasta ahora el Servicio de Aduanas no ha especificado una fórmula concreta para determinarlo. Parece, asimismo, que si una compañía compra materiales de otra empresa que incorporó insu_ mos importados a los materiales, de todos modos los materiales ca_ lifican como procedentes del país beneficiario, y los costos de _ transporte al país, de esas importaciones, serían incluidos impli_ citamente en el costo de los materiales.

Si no obstante, el producto está integrado verticalmente e importa los insumos por sí mismo, los incorpora el material a su artículo final del SGP, no obtendrá el beneficio de dichos costos de trans_ porte.

2.3.4. ¿Qué es lo que constituye "producido en el país bene_ ficiario"?

Los reglamentos establecen una prueba para determinar lo que cali_

fican como "materiales producidos en el país beneficiario cuando los insumos importados de alguna manera son incorporados a la producción de materiales. Requieren que los insumos importados sean "transformados sustancialmente en el país en desarrollo beneficiario en un artículo nuevo y diferente de comercio" con objeto de que sean considerados materiales producidos en el país beneficiario. Si los bienes importados no satisfacen la prueba, el costo de los insumos importados queda excluido del cálculo del requisito del 35% y solo se contarán como tales los costos directos de elaboración de esos materiales. La interpretación de esa disposición es probablemente uno de los dos elementos más esenciales de los reglamentos debido a su gravitación para determinar el grado de actividad que se llevará a cabo dentro del país beneficiario.

Desgraciadamente es poco claro que significa lo que constituye un proceso de transformación sustancial en un artículo nuevo y diferente. La cuestión se ha planteado en el contexto de numerosas leyes y reglamentos diferentes de los Estados Unidos para el control de las importaciones. En casos de clasificación tarifaria, los tribunales han tenido que decidir si determinadas importaciones eran o no bienes "manufacturados" o "sin manufacturar" para los efectos arancelarios. En esos casos los tribunales establecieron

que la materia prima tenía que ser convertida en un artículo manufacturado nuevo y diferente, con un nombre, carácter o uso distintos del de la materia prima. De manera similar se ha planteado la cuestión (en casos de restricción de derechos al país de origen) en los que se ha permitido un descuento arancelarios con respecto a materiales importados e incorporados a artículos exportados por Estados Unidos y considerados como de manufactura o producción en los Estados Unidos. Los tribunales, también en este caso, asumieron la misma posición, declarando que tales insumos importados llegaron a ser manufactura o producción de los Estados Unidos solo cuando se habían transformado en un artículo nuevo y diferente con un carácter, nombre o uso distinto.

La misma regla se aplica a otros dos tipos de casos que implican cuestiones de país de origen. En casos de "bienes estadounidenses devueltos" los importadores están exentos del pago de derechos a la importación a los Estados Unidos, sobre el valor de los bienes que son la cosecha, manufactura o producción de los Estados Unidos y no han avanzado en valor ni mejorado en condiciones. La norma del nombre, carácter o uso se aplicó para determinar si la elaboración extranjera de los bienes estadounidenses era suficiente -- para crear un producto nuevo y diferente y en consecuencia su importación no sería la cosecha, manufactura o producción de los Es

tados Unidos y no tendría el beneficio de una reducción de los gravámenes de importación.

El otro tipo de caso de país de origen es el relacionado a la Columna uno y Columna dos de la Clasificación Arancelaria de los Estados Unidos. En virtud de la Proclamación Presidencial, los Estados Unidos prohíben el trato de Nación Más Favorecida a las importaciones procedentes de países comunistas (países de la columna 2 de acuerdo con el Arancel Aduanero de los Estados Unidos) (TSUS).

Cuando los bienes procedentes de países comunistas son incorporados a artículos enviados desde un país no comunista (país en la columna 1) los tribunales aplican la norma para decidir si el artículo es la cosecha, producto o manufactura del país comunista o no comunista.

Otro tipo de caso en el que se plantea la misma cuestión se relaciona con el requisito de rotulado de cajas para determinar el país de origen. En esos casos, Estados Unidos exige que el país de origen sea identificado en un artículo importado para el "usuario final" de ese artículo. Si, por ejemplo, se importa un artículo a los Estados Unidos procedente del Japón y el importador lleva a cabo una operación de elaboración que borra la marca "hecho en el Japón", esa firma compradora es considerada como el usuario final de

la importación, solo si transforma el artículo en otro nuevo y diferente antes de revenderlo. De manera análoga, si un artículo es elaborado en varios países extranjeros antes de ser importado a los Estados Unidos, el último país que realiza una transformación sustancial del artículo convirtiéndolo en uno nuevo y diferente con relación a la elaboración anterior, es el país de origen del bien. En ambos casos la norma aplicable es si la elaboración dio por resultado un producto con un nombre, carácter y uso distintos.

El Servicio de Aduanas de los Estados Unidos no acepta un cambio en la clasificación arancelaria de conformidad con la TSUS, como una transformación sustancial en un artículo nuevo y diferente debido a que algunos cambios ligeros pueden dar por resultado un cambio en la clasificación de la TSUS aún más que un cambio en la ^Nomenclatura de Bruselas.

Los casos en que es casi seguro que se encuentra una transformación sustancial en un artículo nuevo y diferente, se dan cuando se efectúa un cambio físico sustancial en donde el artículo resultante tiene posibles usos claramente diferentes al bien antes de ser transformado. Cuando una materia prima se transforma físicamente de manera que el producto resultante se puede utilizar para algunas

finalidades, parece que los tribunales consideran que pasa la prueba, aún cuando el único uso de la materia prima sea el de constituir un insumo del producto resultante.

Es interesante señalar que aunque los tribunales han mencionado en alguna ocasión el valor de la elaboración o de la fabricación para transformar el artículo en litigio, ese costo en general no ha sido de importancia en sus consideraciones. El tribunal ha enfocado su punto de vista en el hecho de que hubiera o no un costo sustancial en efectuar el cambio. Este elemento de la norma no es compatible con el propósito del Sistema Generalizado de Preferencias de proporcionar un incentivo arancelario a la actividad manufacturera en los países en desarrollo.

La conclusión inevitable parece ser que ni la Ley de Comercio de los Estados Unidos de 1974, ni las decisiones de los tribunales estadounidenses proporcionan el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos estándares objetivos para incorporarlos a los reglamentos del SGP a fin de determinar el país de origen de los materiales que incluyen insumos importados. El resultado, lamentablemente, será un sistema relativamente imprevisible en el que se requerirán muchas decisiones administrativas y judiciales dictadas caso por caso. Será menester que los importadores o productores o ambos, procuren decisiones personales del Servicio de Aduanas de los Esta

dos Unidos en cuanto a si sus materiales clasificados como producidos en sus países, fundamentándose cada caso en su conjunto específico circunstancias apropiadas. Dada la importancia de tales decisiones futuras, es necesario obtener dicha opinión para un caso específico, Para este efecto, se sugiere enviar información al Servicio de Aduanas de los Estados Unidos cuando aún no ha tenido lugar ni es objeto de litigación presente en los tribunales; dicha información sería:

- 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, etc.), 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 reve

- lar la información, declarando de que manera el revelado de la información perjudicaría la posición competitiva de la compañía; y
- Una 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.

2.4. EL CONCEPTO DE TRANSFORMACION SUBSTANCIAL PREVISTO POR LAS NORMAS DE ORIGEN DEL SGP.

2.4.1. Determinación y Aplicación del Concepto de "Transformación substancial".

En la X Reunión del Grupo Ad Hoc de Comercio celebrada en febrero de 1976 23/, se le consultó a la Delegación de los Estados Unidos respecto del significado del concepto de "transformación substancial" en la reglamentación aduanera del sistema de preferencias generalizadas. Se respondió entonces que existe un amplio cuerpo de doctrina judicial que establece precedentes para controversias futuras, que se debe poner en conocimiento de los beneficiarios del SGP.

23/ Ver Acta Final.

La cuestión relativa de la "transformación substancial" se plantea en el siguiente contexto: A fin de que el artículo importado pueda acogerse a un régimen de reducción de aranceles en el marco del SGP, la Ley de Comercio de 1974 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 presentar, por lo menos, el 35% de su valor tasado. Se plantea naturalmente la cuestión relativa a saber cuales 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 toma para calcular el requisito del 35%. En caso negativo, solo 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. Esta norma, naturalmente, no es de por sí muy ilustrativa respecto al 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.

La aduana de los Estados Unidos históricamente ha formulado la norma de manera distinta. En lugar de los criterios de nombre, carácter o uso nuevos, la aduana ha seguido la norma según la cual la elaboración debe producir una transformación sustancial del material en un artículo nuevo y diferente. En el Reglamento del SGP se definen como materiales importados aquellos que han sido producidos en el país en desarrollo beneficiario donde han sido "sustancialmente transformados en el país en desarrollo beneficiario en un artículo de comercio nuevo y diferente" 24/. 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 Estados Unidos, en general, han ignorado el concepto de "transformación sustancial" de los reglamentos y han aplicado los criterios de nombre, carácter o uso distintos. Por lo tanto, si un 24/ Ver anexo: Reglamento...

material se transforma sustancialmente en un nuevo artículo, 'ésto significa que ha adquirido un carácter, nombre o uso distintos.

2.4.2. Actividades de Montaje.

Un aspecto de considerable importancia práctica y posible desacuerdo en el contexto del SGP es la cuestión de las operaciones de montaje. Algunos artículos elegibles en el contexto del SGP son actualmente componentes norteamericanos montados en el extranjero y reimportados en los Estados Unidos en virtud de la partida TSUS 807.00. Por cuanto el SGP de los Estados Unidos no reconoce un crédito por los materiales norteamericanos que satisfacen el requisito del 35% del valor, se presenta la cuestión de saber si estos componentes norteamericanos se pueden considerar sustancialmente transformados en materiales constitutivos en el país beneficiario por el hecho de su montaje, el problema está compuesto de dos interrogantes, a saber: primero, ¿puede la reunión o montaje de los materiales transformarlos sustancialmente?; en caso afirmativo ¿se transforman en materiales constitutivos del país en desarrollo beneficiario?.

De acuerdo con los precedentes judiciales, cabría pensar que la reunión o montaje de componentes puede transformarlos sustancialmente. En algunos casos que tocan diversos aspectos del derecho que hemos considerado se ha determinado que las operaciones de montaje que -

dieron lugar a un producto de uso final habían producido una transformación sustancial.

La cuestión relativa a saber si una operación de montaje transforma a la mercancía en material constitutivo del país en desarrollo beneficiario es un problema más arduo. La Aduana de los Estados Unidos, en una interpretación publicada respecto de la cuestión de la transformación sustancial en el SGP, correctamente señaló, "si bien los componentes importados se podrían transformar sustancialmente en el país beneficiario, no reunirían los requisitos necesarios en el marco del SGP cuando se hubieran transformado sustancialmente en un artículo elegible y no en un material constitutivo que luego se incorpora a la fabricación del artículo elegible" 25/

La opinión postula el ejemplo en que los componentes electrónicos extranjeros y un tablero de circuitos desnudo se importan en un -- país en desarrollo beneficiario donde los componentes se montan y soldan sobre el tablero y luego se exportan a los Estados Unidos como un artículo al amparo del SGP, con el fin de que sea utilizado en una computadora en los Estados Unidos. Como mediante una transformación sustancial de las mercancías importadas, se creó un artículo elegible y no un material constitutivo, el valor de los mate_

25/ U.S. VIEWS ON MEXICO. Banamex Cultural Foundation Inc.
Second quarter 1981.

riales no se puede imputar al cálculo del requisito del 35% del valor.

Aunque este ejemplo es correcto en la forma enunciada, se plantean algunas complicaciones y algunos interrogantes quedan sin respuesta. Con frecuencia, los tableros de circuitos montados se utilizarán como insumos de un artículo distinto (como las calculadoras portátiles pequeñas) que se montan en el extranjero. En este caso el problema revierte nuestra primera pregunta respecto de si el montaje de componentes los transforma sustancialmente, pues se supera el problema del "material constitutivo". Sobre la base de este análisis podemos concluir que el valor del tablero montado se debería imputar al cumplimiento del requisito del 35% en ese caso.

No siempre es evidente en que momento una operación de montaje crea un "material constitutivo" y se puede sostener que hasta el ejemplo de descalificación postulado por la opinión de la Aduana se podría manejar de modo tal que el tablero de circuitos montado pudiera ampararse en el régimen del SGP. El productor podría importar los componentes y el tablero de circuitos en el país beneficiario y montar los hasta el punto que represente una entidad separable en el proceso de la línea de producción, punto en el cual el valor del tablero parcialmente montado sería igual, por lo menos, el 35% del valor del

artículo completamente armado. En ese punto, el productor podría - considerar que la mercancía constituye un artículo nuevo y diferente, quedando un material constitutivo y podría combinarla con componentes que no se tendrán en cuenta con materiales de origen local y terminar el montaje.

Se puede sostener que un armado parcial solo adelanta la elaboración de los componenetes hacia su uso previsto, como ocurre en los casos de clasificación de manufacturas y productos preparados en lugar de crearse un uso nuevo, razón por la cual no habría transformación sustancial. No se podrá dar una respuesta cierta a este problema hasta que los tribunales aduaneros de los Estados Unidos abran juicio sobre esta cuestión, cosa que entonces dependerá de la amplitud con - que estén dispuestos a interpretar el significado de la expresión - "uso nuevo". Con todo, el problema del "material constitutivo" indudablemente excluirá a algunas actividades de montaje de los beneficios del SGP.

2.4.3. Evaluación de la Doctrina del Artículo Nuevo y Diferente.

Hemos visto que en la jurisprudencia la doctrina del artículo nuevo y diferente determina que un material se transforma sustancialmente cuando adquiere un nombre, carácter o uso distintos y hemos examinada

nado su aplicación en algunos aspectos del derecho aduanero, por lo tanto podríamos formular algunas observaciones respecto de su significado.

A modo de observación general, se debe reconocer que los tribunales aplican los elementos de nombre, carácter y uso como una entidad compleja. Estos elementos se deben enunciar copulativamente, éstos es, en la forma de nombre, carácter y uso, como suele hacerse en casos de marcas o signos, y no disyuntivamente como nombre, carácter o uso. Por ejemplo, si hubiera un cambio definitivo en el nombre del material, pero no un uso nuevo, el tribunal no determinaría que se está en presencia de una transformación sustancial.

El criterio de "nombre distinto" es indudablemente el más débil y menos importante de los tres. Los tribunales se han mostrado dispuestos a aplicar este criterio de manera muy flexible cuando han decidido que se ha operado la creación de un artículo nuevo.

El criterio de carácter distinto es nebuloso. En general se le uso con referencia a las características físicas o a la forma física del material. Ocasionalmente se ha utilizado este criterio para referirse a un uso nuevo del material. Esta última acepción ilustra la verdadera práctica de los tribunales aduaneros de exigir un

uso nuevo, además del cambio en la forma física, antes de determinar la existencia de una transformación sustancial. Es dudoso que los tribunales determinen que se ha creado un artículo nuevo y diferente en ausencia de la creación de un uso nuevo, con prescindencia de la modificación fiscal del material. Los dos elementos se utilizarán juntos porque los materiales generalmente adquieren usos nuevos por conducto de algunas modificaciones físicas.

El criterio más importante para determinar si se ha creado o no un artículo nuevo es el del uso nuevo. Los tribunales aduaneros examinan cuidadosamente la circunstancia de si después de la elaboración del material ha adquirido un uso, que no tenía previamente.

La cuestión relativa a saber en que sentido una cosa adquiere un uso nuevo en lugar de adelantarse su elaboración se determina por la amplitud con que queremos definir la expresión "uso nuevo", razón por la cual la doctrina del artículo nuevo no se presta a un grado satisfactorio de predictibilidad de las decisiones judiciales en este aspecto.

El contenido de la doctrina es tan importante como lo que contiene. En particular, la norma no considera el valor para determinar si ha habido transformación sustancial. Aunque los tribunales aduane

ros ocasionalmente formulan comentarios sobre el valor del costo de la elaboración en relación con el valor del material, el valor no tiene pertinencia en la aplicación de la norma del artículo nuevo. Por esta razón, la doctrina tiene considerables deficiencias en su compatibilidad con las finalidades del SGP. Uno de los objetos primarios del SGP es promover nuevas actividades de manufacturas en los países en desarrollo. El requisito del 35% del valor coadyuva a este fin al alentar una mayor elaboración en el país desarrollado de la que podría haber sin dicho requisito e impide que los países no elegibles utilicen a los elegibles como conducto para exportar sus propios productos al mercado de los Estados Unidos. Por no -- hacer referencia al valor de la elaboración local del material im_ portado, a fin de determinar si se tendrá en cuenta el costo de la importación misma, la doctrina del artículo nuevo y diferente no alienta directamente una tan grande transferencia de actividades pro_ ductivas como podría ocurrir en virtud de una norma que dependiera de un elemento de valor.

Por último se debe señalar que, en algunas circunstancias, se frus_ tará el objetivo del requisito del 35% del valor, con prescindien-- cia del tipo de norma que se aplique a los insumos importados. Cuan_ do el país elegible produzca internamente un material que se incor_

porará a un artículo acogido al SGP, es posible que el país aumente su importación de dicha mercancía en proporción directa a la mayor producción derivada del régimen del SGP, sin que el requisito del 35% del valor tenga efecto alguno.

3. RELACIONES COMERCIALES MEXICO-ESTADOS UNIDOS

3.1. PERFIL DE LAS RELACIONES COMERCIALES

En el transcurso de la década de los 70, se suscitaron acontecimientos económicos que vinieron a influir en forma determinante las relaciones de México con el exterior, fundamentalmente con los Estados Unidos debido a los niveles de cooperación establecidos entre ambos. Por un lado, la sobretasa del 10% asignada al gravamen de las importaciones estadounidenses impuesto en 1971; la crisis petrolera de 1973; la devaluación del peso mexicano en 1976; las resoluciones de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Tokio en 1979; etc.

Asimismo, de manera tradicional las relaciones comerciales de México con los Estados Unidos han sido de gran beneficio para éste último. En cambio, generalmente México se enfrenta a problemas restrictivos que impone el gobierno de ese país a las exportaciones mexicanas.

Por su parte, ha sido una característica principal la marcada dependencia que sostienen las relaciones comerciales de México con los Estados Unidos, la cual se debe, entre otros factores, a la capacidad de absorción y cercanía del mercado más grande del mundo. Sin embargo, la dependencia comercial no revela por sí misma la significación plena del fenómeno. Es necesario considerar hechos como los

que una proporción importante de las transacciones con Estados Unidos está integrada por servicios de transporte, de seguros, de remisiones de intereses y utilidades y de servicios por transformación; además de que existe una estrecha relación entre el comercio y los servicios.

Ello se puede observar en diversos casos, pero probablemente el más ilustrativo sea el efecto negativo de la inversión extranjera, toda vez que las empresas estadounidenses establecidas en México registran enormes niveles de importación frente a limitados valores de exportación, lo que a su vez determina el deterioro en la balanza de mercancías de México con ese país.

Asimismo, las exportaciones estadounidenses se han visto favorecidas por subsidios otorgados por dicho gobierno, para las ventas de productos agropecuarios y manufacturados tanto en valor como en volumen y tipo. Esto lo han hecho soslayando el desplazamiento de ofertas que se causa en los países subdesarrollados, especialmente en México y el resto de América Latina.

Por otra parte, cabe mencionar que las exportaciones estadounidenses bajo dumping son cada vez más comunes.

Con el objeto de aumentar sus exportaciones, se ha propuesto expan

dir las facilidades financieras de Export-Import Bank; ampliar las fuentes gubernamentales que avalan préstamos a los pequeños exportadores; incrementar los programas de fomento a las exportaciones; resolver los problemas tributarios de los estadounidenses empleados en el exterior; disminuir los obstáculos internos que entorpecen las exportaciones (reglamentos, controles, leyes antimonopolios y consideraciones ambientales) e incrementar el financiamiento de los créditos de corto plazo para la exportación de la Commodity Credit Corporation, (Corporación Crediticia para las Mercancías de Exportación), lo cual se encarga de pagar el exportador el valor de la mercancía vendida y posteriormente de cobrar al importador. Con esta medida de aumentar el financiamiento de los créditos, lo que hace es dinamizar las exportaciones de los estadounidenses, debido a que en un corto plazo puedan realizar cuantiosas ventas de sus productos.

Con base en este panorama, podemos observar a continuación el comportamiento de la balanza comercial entre México y Estados Unidos durante la década de los 70.

3.2. BALANZA COMERCIAL

3.2.1. Comportamiento de la Balanza Comercial de México con los Estados Unidos en el periodo 1970-1975.

Durante el periodo de referencia, el comercio total entre México y

los Estados Unidos registró un dinámico crecimiento, toda vez que, de acuerdo a la estadística oficial mexicana, sus valores crecieron más del doble al pasar de 2 047 millones de dólares en 1979 a 5 899 millones en 1975.

Sin embargo, en las relaciones comerciales entre ambos países se ha observado tradicionalmente como característica persistente un creciente déficit en la balanza comercial de México. De esta manera, el saldo negativo en la balanza comercial de México con los Estados Unidos registró incrementos medios anuales en el orden del 26.5% durante el período 1970-1975, mostrando variaciones interanuales con tendencia descendente en los años de 1971 y 1972 (ver cuadro 12).

El déficit que registra la balanza comercial mexicana, obedece a un mayor crecimiento en los montos de importación respecto a los que registran las ventas mexicanas al mercado estadounidense. Así, en tanto que las importaciones se incrementaron en el período señalado de 1 568 a 4 129 millones de dólares, las exportaciones lo hicieron de 839 a 1 770 millones, lo que significa que mientras las importaciones acusaron un incremento medio anual de 21.0%, -- las exportaciones crecieron a una tasa del orden del 16.1%.

BALANZA COMERCIAL DE MEXICO CON LOS ESTADOS UNIDOS
(Millones de US.dólares)

AÑOS	EXPORTACION CIFRAS DE		IMPORTACION CIFRAS DE		SALDO COMERCIAL CIFRAS DE	
	MEX.	E.U.A.	MEX.	E.U.A.	MEX.	E.U.A.
1970	839	1 222	1 568	1 703	- 729	- 481
1971	915	1 339	1 479	1 620	- 564	- 281
1972	1 288	1 632	1 744	1 982	- 456	- 350
1973	1 307	2 287	2 277	2 937	- 970	- 650
1974	1 667	3 390	3 779	4 855	-2 112	-1 465
1975	1 770	3 058	4 129	5 141	-2 359	-2 083
Tasa de crecimiento 1970/1975	16.1%	20%	21%	25%	26.5%	34.1%

FUENTE: Anuarios Estadísticos del Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos, S.P.P.
Survey of Current Business.

3.2.2. Triangulación Comercial.

Como puede observarse en las cifras de los cuadros de la balanza comercial, las estadísticas oficiales mexicanas difieren radicalmente de las estadounidenses. La razón estriba en el sistema utilizado por cada país. Las cifras del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos se basan en las entradas y salidas de productos según el país de origen y/o de destino, sin importar la triangulación comercial, en tanto que México registra sus operaciones respecto al primer puerto que toque la mercancía.

Los resultados de este fenómeno podemos observarlos en los datos de la balanza (ver cuadro 12). Mientras que las cifras mexicanas arrojan un valor del comercio total en 1970 de 2 407 millones de dólares la estadística estadounidense arroja un valor de 2 925 millones. Para 1975 el fenómeno adquiere magnitudes considerables en las discrepancias, pues mientras que el comercio total, según fuente mexicana, asciende a 5 899 millones de dólares, la fuente estadounidense arroja un valor de 8 199 millones. Más aguda es la diferencia en el año de 1981 cuando México declara un comercio total de 26 120 millones de dólares y los Estados Unidos acusan un valor de 31 554 millones, esto es, 5 434 millones de dólares más que lo registrado por la estadística oficial mexicana. (ver cuadro 13).

Con base en estas contradicciones es obvio suponer que el dinamismo del flujo comercial recíproco declarado por ambos países también -- tiene diferencias. Mientras que la estadística oficial mexicana arroja un incremento promedio anual de las exportaciones hacia los Estados Unidos en el orden del 16.1%, en el período 1970-1975, la fuente estadounidense registra un crecimiento del 20.0% en el mismo período (ver cuadro 12). Igualmente ocurre con los valores de importación. En tanto que México acusa un dinamismo en el crecimiento medio anual en el mismo período (1970-1975) de 21.0%, los Estados Unidos registran un crecimiento de 25.0%.

Quizá lo más importante en términos de la falta de correspondencia estadística sean sus efectos sobre el saldo comercial. Así, observamos que la tasa de crecimiento del déficit en el período 1970-1975, de acuerdo a la fuente mexicana, fue de 26.5%; en tanto que la fuente de los Estados Unidos arroja un crecimiento en el orden del 34.1%. De igual forma, en el período 1976-1981, existen discrepancias estadísticas del saldo comercial, aunque no en la magnitud del período 1975-1979. Según la fuente mexicana, el déficit comercial con los Estados Unidos se incrementó a una tasa de 24.4%, en tanto que la fuente estadounidense registró incrementos en el orden del 23.6% -- (ver cuadro 13).

BALANZA COMERCIAL DE MEXICO CON LOS ESTADOS UNIDOS
(Millones de US.dólares)

AÑOS	EXPORTACION CIFRAS DE		IMPORTACION CIFRAS DE		SALDO COMERCIAL CIFRAS DE	
	MEX.	E.U.A.	MEX.	E.U.A.	MEX.	E.U.A.
1976	2 089	3 598	3 681	4 990	-1 592	-1 392
1977	2 792	4 694	3 525	4 806	- 733	- 112
1978	4 415	6 092	4 853	6 680	- 438	- 588
1979	6 180	8 813	7 540	9 847	-1 360	-1 034
1980	9 982	12 520	11 940	15 145	-1 958	-2 625
1981	10 688	13 765	15 432	17 789	-4 744	-4 024
Tasa de crecimiento 1976/1979	43.5%	35%	27%	25%	24.4%	23.6%

FUENTE: Anuarios Estadísticos del Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos, S.P.P.
Survey of Current Business

La triangulación comercial es otro factor importante en la problemática de nuestras exportaciones. Sin embargo, sostener que triangular exportaciones es necesariamente perjudicial por sí misma, podría conducirnos a un gran error. Obvio es que lo ideal sería exportar directamente al comprador, sin intermediarios. En esta forma los precios de venta son mejores porque la comisión del intermediario quedaría en favor del productor-exportador mexicano, además de que habría contacto con el importador y daría lugar al mejor conocimiento del mercado.

El objetivo del exportador mexicano debe ser la exportación directa, no hay duda. Con ese fin requiere colmar ciertos requisitos básicos, los que no siempre está dispuesto a cumplir, o bien carece de los conocimientos técnicos y el capital necesario para ello.

Requisitos indispensables para exportar a los Estados Unidos son conocimiento del mercado (volumen, precios, preferencias, sistemas, etc.) y promoción de ventas. En México, aún podríamos considerar limitado el conocimiento del mercado estadounidense, por más que el gobierno de ese país elabora, mantiene y publica las mejores estadísticas económicas del mundo.

Una diferencia sustancial debe mencionarse entre el sistema estadounidense y el del sector privado mexicano: aquel trabaja en lo que

podría llamarse una duplicidad de los estudios económicos del Estado, porque le sirven para solicitar el apoyo del gobierno y coordinarse con él a fin de impulsar objetivos comunes de beneficio mutuo. En nuestro caso, las organizaciones empresariales se desempeñan básicamente ante y en ocasiones oponiéndose a las políticas del gobierno. El análisis de este factor de equilibrio político trasciende el alcance del presente estudio.

Los esfuerzos de los exportadores de México carecen a nuestro juicio de un buen conocimiento del mercado y de una promoción adecuada, circunstancias éstas que condicionan su operatividad en los Estados Unidos.

A ello cabría agregar otros factores importantes que convierten en útiles las empresas extranjeras trianguladoras de nuestro comercio exterior. A saber: instalaciones portuarias adecuadas en el lugar donde operan, relaciones comerciales establecidas con el importador estadounidense, financiamiento, conocimiento y experiencia sobre el comportamiento y los sistemas de mercadeo local, etc.

La conclusión podría ser que la triangulación de productos mexicanos es un mal menor, ideseable desde luego, pero por ahora necesario en función de las condiciones en que opera el exportador mexicano. Para cambiar la situación, lo recomendable sería identificar

nuestra capacidad productiva, conocer en forma específica los productos que en el mercado estadounidense pueden ser competitivos, - establecer relaciones directas con los compradores, realizar promociones de venta, establecer medios de transporte adecuados y obtener crédito suficientes.

3.2.3. Comportamiento de la Balanza Comercial de México - con los Estados Unidos en el Periodo 1976-1981.

Durante el periodo 1976-1979 podemos observar en el cuadro 13 una tendencia descendente en el déficit en contra de México, el cual se mantuvo con decrementos anuales de alrededor de 3.8% de acuerdo a la estadística oficial mexicana, cuando sus valores arrojaron montos de 1 592 millones de dólares en 1976 y 1 360 millones en 1979.

En contraste con lo anterior y con base en las razones de las discrepancias estadísticas, las cifras oficiales estadounidenses -- arrojan decrementos anuales en el orden del 9.4%, registrando un déficit en contra de México de 1 392 millones en 1976 y 1 034 millones en 1979. (ver cuadro 13).

Una de las causas fundamentales de esta recuperación fue la devaluación del peso en 1976, la cual permitió poner un freno a las importaciones por efecto de los precios y al mismo tiempo aceleró el flujo de exportaciones.

Sin embargo, este efecto de recuperación tuvo una duración limitada, toda vez que el efecto inflacionario se dejó sentir agudamente y el déficit pudo reducirse solo en los años de 1976, 1977 y 1978. Al -- existir una escalada inflacionaria, las ventas mexicanas al exterior se vieron afectadas en su competitividad y debido a que persistían las necesidades de importación para la producción, las compras externas se incrementaron considerablemente para 1979, no obstante que -- desde 1977 se venían aplicando una serie de medidas restrictivas a la importación como fueron la imposición de permisos previos a productos que no lo tenían, al tiempo que se coordinaba con el uso del arancel y se sentaban las bases para que en el mediano plazo se sustituyeran gradualmente las licencias previas por el arancel.

Conservando la misma tendencia, los dos primeros años de la presente década mostraron una agudización del déficit en contra de México, alcanzando valores de 1 958 millones de dólares en 1980 y 4 744 millones en 1981, lo cual arroja un crecimiento real de 53.3%.

3.3. IMPORTACIONES

Hemos podido observar la forma en que las importaciones han superado tradicionalmente a las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos y en consecuencia la persistencia del creciente y agudo déficit.

Sin embargo, entrando en materia de importaciones como factor relevante del desarrollo económico, podemos aducir que la forma en que un país ejerce su capacidad de importación es de suma importancia para la economía de un país no desarrollado.

Ahora bien, la capacidad de importación está determinada por los ingresos provenientes de las exportaciones de mercancías o ventas de servicios, más los derivados de los préstamos internacionales, lo cual vale decir que mientras exista una tendencia descendente de las exportaciones, la capacidad para importar estará determinada y cada vez más ligada al endeudamiento; o bien sujetar las importaciones a los ingresos por concepto de exportación.

3.3.1. Cobertura de las importaciones en el período 1970-1981.

La relación de los términos del intercambio entre México y Estados Unidos durante la década de los 70 fue en promedio de 64.4%, esto es, que mientras que México gastaba un peso en el vecino país del -

norte, éste solo dejaba en nuestro país 64 centavos (ver cuadro 14).

Ante esta situación, había que encontrar recursos que financiaran el déficit o alargar el mayor tiempo posible la etapa del desarrollo estabilizador. Por tal motivo, surge la explotación intensiva de hidrocarburos y el endeudamiento externo cobra una dinámica sin precedentes.

Sin embargo, la crisis económica internacional, así como también el ritmo de crecimiento de la economía, fueron dos factores decisivos para el incremento desmesurado de las importaciones, al grado de que durante la segunda mitad de la década de los 70 ocurren dos acontecimientos determinantes para el comercio exterior del país: por un lado, en julio de 1976 el gobierno se ve precisado, por primera y única vez en la historia económica del país, a establecer control directo sobre todas las importaciones, esto es, establece el régimen de permiso de importación al 100% de las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación. Por otro lado, se evidenció una desprotección real a causa de un tipo de cambio sobrevaluado que había permanecido como eje de la política económica durante 20 años. Por consiguiente, cuando se agotaron las posibilidades reales de que la restricción directa de 1975 continuara sin afectar el proceso económico, en septiembre de 1976 se decidió romper con la -

CUADRO 14

BALANZA COMERCIAL DE MEXICO
CON LOS E.U.A.

(Millones de US. dólares)

AÑOS	EXPORTACION	IMPORTACION	TASA DE COBERTURA EXP.//IMP.
1970	839	1 568	53.5
1971	915	1 479	61.8
1972	1 288	1 744	73.8
1973	1 307	2 277	57.4
1974	1 667	3 779	44.1
1975	1 770	4 129	44.9
1976	2 089	3 681	56.7
1977	2 792	3 529	79.2
1978	4 415	4 853	91.0
1979	6 180	7 540	82.0
Promedio			64.4
1980	9 982	11 940	83.6
1981	10 688	15 432	69.2
Promedio			76.4

FUENTE: Anuarios Estadísticos del Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos.

paridad cambiaria como medida monetaria de ajuste a la crisis.

Dichas medidas lograron reducir las importaciones desde los Estados Unidos, debido a que habiendo llegado a un valor de 4 129 millones de dólares en 1975, para 1976 arrojaron un monto de 3 681 millones.

Bajo este panorama, el ritmo de crecimiento medio anual de las importaciones mexicanas procedentes de Estados Unidos en el período 1970-1975 fue de 21%, en tanto que para el período 1976-1979 fue de 27% (ver cuadros 12 y 13).

Por otra parte, considerando el período 1977-1981, el valor acumulado de la importación procedente de los Estados Unidos ascendió - 43 290 millones de dólares.

3.3.2. Efecto de la devaluación del peso mexicano en septiembre de 1976 en el comercio recíproco.

Como señalamos en el apartado anterior, las presiones económicas -- sufridas por México hasta 1976, derivadas en gran medida del modelo económico adoptado durante más de 20 años, condujeron a la adopción de la medida devaluatoria como medida monetaria de ajuste a la agudización de la crisis.

Al abandonar el tipo de cambio fijo, el peso se desplazó de \$12.50 - (sostenido desde 1954) a más de \$20.00 pesos por un dólar norteamer

ricano.

Los efectos provocados por ese desplazamiento sobre las importaciones mexicanas desde los Estados Unidos no se dejaron esperar.

De acuerdo a la estadística oficial mexicana, de 1975 a 1977, las importaciones se redujeron a un ritmo promedio anual de 7.6% al pasar de 4 129 millones de dólares en 1975 a 3 525 millones en 1977 - (ver cuadros 12 y 13).

Las exportaciones por su parte, no mostraron modificaciones sustanciales en su proceso de crecimiento. Este hecho, se encuentra íntimamente relacionado con la estructura productiva del país y en consecuencia de la estructura de los bienes exportados. La devaluación no pudo acelerar el flujo de la corriente comercial mexicana debido a que las mercancías exportadas no constituyen el renglón de manufacturas sino de productos primarios, razón por la cual si la devaluación hubiera acelerado el flujo de exportación, el incremento de éstas hubiera sido marginal porque no obstante ser productos primarios, son exportaciones tradicionales.

Por lo anterior, habiendo observado el proceso normal de crecimiento de las exportaciones y una restricción de las importaciones en los años 1975, 1976 y 1977, sus implicaciones sobre el saldo comer_

cial de la balanza arroja una obvia disminución en sus valores al registrar un déficit en contra de México de 2 359 millones de dólares en 1975 y 733 millones en 1977.

La razón de haber considerado solo estos tres años para la explicación de los efectos de la devaluación, estriba en el hecho de que hasta el año de 1975 se mantenía un crecimiento sostenido del comercio recíproco, no obstante que en 1973-1974 se produjo la crisis petrolera. Asimismo, después de 1977, precisamente el petróleo cobra una importante posición en la captación de divisas para México y la situación del comercio cambia radicalmente.

La conclusión parece ser que los efectos de la devaluación sobre el comercio exterior de México, principalmente con los Estados Unidos, resultaron contradictorios a los que afirmaran las autoridades oficiales mexicanas en el sentido de que con dicha medida nuestras exportaciones experimentarían un crecimiento considerable, pues los hechos han arrojado resultados distintos.

3.3.3. Estructura de las importaciones por producto de -- 1977 a 1981.

La estructura de las importaciones continúa componiéndose en su mayoría, de bienes de capital; sin embargo, el creciente mercado interno y el deterioro en la producción agrícola mexicana ha hecho posible que productos de este sector incrementen sus valores de importa

ción desde los Estados Unidos, destacándose el maíz, frijol, mijo o sorgo, azúcares de remolacha y de caña, semillas de soya y trigo; los cuales resultaron los principales productos adquiridos (después del material de ensamble para automóviles) del vecino país del Norte, representando el 15.2% de la importación total desde ese país en 1981. No obstante, estos mismos productos representaron el 21.1% de la importación total en 1977, pero ello obedece al dinamismo de la corriente comercial de los Estados Unidos hacia México y la enorme diversificación que cobró este rubro durante el periodo de referencia (ver cuadro 15).

3.4. EXPORTACIONES

3.4.1. Mecanismos de Estímulos a las Exportaciones

Como quedó señalado en el capítulo 1 de la presente investigación, durante la primera mitad de la década de los 70, el gobierno mexicano estableció una serie de mecanismos con vistas a estimular las exportaciones. Los más importantes han sido: 1) Los Certificados -- de Devolución de Impuestos Indirectos (CEDIS); 2) el establecimiento de estímulos para la creación de empresas comerciales exportadoras, a las cuales también se otorgó el beneficio de la devolución de impuestos indirectos y 3) la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

MEXICO: PRINCIPALES PRODUCTOS IMPORTADOS DE ESTADOS UNIDOS
(Miles de dólares)

<u>Fracción</u>	<u>P r o d u c t o</u>	<u>1 9 7 7</u>	<u>1 9 7 8</u>	<u>1 9 7 9*</u>	<u>1 9 8 0*</u>	<u>1 9 8 1*</u>
	Importación total	3 525 190	4 852 645	7 540 179	11 939 795	15 432 225
	Suman principales productos	1 462 962	2 057 439	3 241 944	5 874 915	7 635 847
	Participación porcentual	41.5	42.4	43.0	49.2	49.5
8706A001	Material de ensamble para fabricar automóviles	327 869	405 226	876 018	579 258	543 928
1005A002	Maíz excepto palomero y para siembra	183 730	171,023	99 681	578 319	426 750
0705A002	Frijol, excepto para siembra	9 733	177	3 800	221 850	321 961
1007A001	Mijo o sorgo en grano, excepto para siembra	61 867	54 296	136 911	296 115	295 882
1701A001	Azúcares de remolacha y de caña, en estado sólido	-	2	1	103 314	241 587
1201A003	Semillas de soya, excepto para siembra	117 428	161 034	149 585	131 312	218 237
1001A001	Trigo	45 165	63 116	170 149	144 168	209 692
7318A999	Tubos (incluidos sus desbastes) de hierro o acero, no esp.	16 486	47 984	100 613	90 166	143 565
2711A004	Gas butano y propano, mezclados entre sí, lucuados.	53 499	63 316	52 663	145 014	141 019
8706A012	Biseles	307	588	898	27 981	135,633

./.

8701A001	Tractocamiones para el arrastre de semirremolques	1 630	27 154	81 225	74 671	129 046
8408A002	Turbinas de gas, excepto p/aviones	1 932	17 510	21 186	91 022	115 777
8714A012	Remolques o semirremolques tipo cajas cerradas	-	-	-	-	113 651
8714A001	Remolques y semirremolques.	615	5 043	8 327	17 210	113 242
3902B021	Polietileno sin negro de humo	20 835	19 630	38 453	102 675	107 994
7401A999	Cobre, no esp.	1	3 777	9 529	27 067	104 032
7313A003	Chapas o láminas estañadas (hojalata)	23 973	26 837	43 847	118 848	102 543
8701A002	Tractores de ruedas	15 180	53 288	97 240	101 916	99 549
4011A005	Llantas neumáticas	2 077	1 534	14 028	41 326	99 378
8423A019	Excavadoras cargadoras frontales, de acción hidráulico	4 996	6 103	31 032	57 088	98 536
1201A999	Semillas y frutos oleaginosos, no esp	1 104	41 324	29 906	87 436	90 829
8802A007	Aviones monomotores.	3 772	17 881	49 034	48 756	86 546
7307A001	Hierro y acero en desbastes cuadros o rectangulares	3 638	1 172	16 684	90 622	85 879
8802A006	Aviones con motor a reacción	9 497	11 647	23 130	71 707	82 034
8701A003	Tractores de orugas	15 685	53 871	98 910	89 969	81 703
8459B999	Las demás máquinas, aparatos y artefactos mecánicos	14 167	14 936	28 770	58 369	81 268
3902B011	Polipropileno sin adición de negro de humo	24 162	29 568	45 286	50 936	79 838
8603A001	Las demás locomotoras	2 160	7 636	86 661	110 903	79 109

8453A002 ^{1/}	Máquinas automáticas p/el trata miento de información	23 934	45 498	36 180	77 615	75 037
8411A999	Bombas, motobombas y turbobombas de aire y de vacío, no esp.	5 590	8 243	14 805	33 248	73 935
8408B001	Partes y piezas sueltas p/turbi nas de gas.	6 808	19 235	16 318	65 764	71 252
8453A003	Equipos de soporte p/máquinas au tomáticas para el tratamiento de información	-	-	10 723	54 378	64 361
7313A999	Chapas de hierro y acero, no esp.	572	865	2 511	51 110	62 798
8901A005	Barcos pesqueros	-	568	365	26 780	61 684
7303A006	Chatarra sin piezas de acero.	-	-	47 088	72 443	59 384
4801A001	Papel blanco	51 038	20 053	12 612	29 127	58 244
2710A002	Aceites lubricantes	1 554	1 194	7 410	16 916	56 793
8422A017	Grúas de aguilón con accionamiento hidráulico	2 648	11 546	27 209	51 640	56 519
310A004	Varillas corrugadas o barras p/arma dura	7	7	4 113	26 309	53 732
7318A007	Tubos de acero inoxidable	-	407	491	27 492	51 455
8423B999	Partes y piezas sueltas de máquinas y aparatos p/extracción, explanación, excavación o perforación del suelo.	17 688	19 814	24 756	29 936	51 072
8423B005	Tubos de sondeo	10 800	4 443	14 619	22 838	50 624
9028B999	Instrumentos y aparatos p/medidas de magnitudes no eléctricas	13 042	20 165	38 117	44 757	49 898
8703A999	Vehículos automóviles, no esp.	3 451	9 745	17 828	38 434	49 802
3103A001	Abonos minerales o químicos fosfa tados	748	2 633	8 790	19 090	49 339

4101A004	Cueros de vacunos	29 724	43 463	78 505	53 892	49 101
84 61A999	Artículos de griferín y otros or- ganos similares, no esp.	7 892	11 567	15 647	32 885	48 392
8519A999	Aparatos y material para corte sec- cionamiento, protección empalme o conexión de circuitos electricos, no esp.	8 554	12 562	16 374	32 933	47 904
4701A003	Pastas químicas de alto contenido de alfacelulosa	24 453	28 041	28 702	49 268	47 810
8410A999	Bombas, motobombas y turbobombas para liquido, no esp.	7 042	18 163	21 950	25 179	46 438
3814A002	Preparados antecedentes para carburan- tes a base de tetraetilo de plomo	3 609	3 272	12 033	23 650	42 377
8706A020	Puentes (ejes) delanteros o traseros	1 398	5 224	20 073	36 300	41 214
8706A035	Engranés	2 885	7 848	17 676	22 811	41 188
8425A020	Cosechadoras	-	-	-	-	41 082
7603A002	Hojas o tiras de aluminio, aleadas	13 412	13 650	24 396	26 011	40 243
0402A999	Leches concentradas o azucaradas, no esp.	34	40	372	1 118	40 185
7318B999	Tubos soldados, no esp	229	11 448	8 579	20 000	39 815
8411A008	Compresores o monocompresores de - aire	3 302	5 610	31 000	22 369	39 453
7318B001	Tubos soldados, sin recubrimiento	740	7 897	39 275	25 234	39 353
8702C001	Vehículos automóviles tipo panel	27	6	1 513	22 359	39 001
8803A002	Partes o piezas sueltas de aeros- tatos	5 396	11 709	10 701	15 012	38 937
4702A001	Desperdicios de papel y cartón	6 495	16 161	28 631	48 154	38 822

7313A002	Chapas de hierro o acero laminadas en caliente.	4 272	14 410	22 959	45 562	38 385
1502A001	Sebos	15 412	25 118	35 472	45 483	37 977
2817A001	Sosa cáustica	3 224	8 029	12 174	32 087	37 366
7316A001	Rieles	8 932	2 079	5 795	31 892	37 215
6101A001	Ropa exterior para hombres y niños de fibras sintéticas o artificiales	81	136	19 233	24 843	36 993
7602A005 ^{1/}	Barras de aluminio en rollo	2 511	10 051	11 151	10 418	36 549
8417A999	Aparatos y dispositivos para el tratamiento de materias por medio de materias por medio de operaciones que impliquen un cambio de temperatura.	5 042	12 146	10 998	15 428	36 192
3907A999	Manufacturas plásticas, no esp.	1 768	3 245	18 177	26 058	25 391
8423A002	Perforadoras por rotación y/o percusión	35	112	8 578	14 327	33 877
3829A999	Productos químicos y preparados de las industrias químicas o de las industrias conexas, no esp.	9 597	15 187	25 284	25 119	33 870
8706A045	Partes, piezas sueltas y accesorios para cajas de velocidad	2 798	7 584	17 232	25 502	33 141
7320A004	Accesorios de tubería sin galvanizar o estañar	8 581	12 512	18 648	21 036	32 981
0201A004	Despojos comestibles de carnes o sus partes	2 716	5 164		17 968	32 047
3102A005	Urea	1 124	-	7 601	25 421	32 030
7601A001	Aluminio sin alear	4 117	19 394	21 300	43 564	31 503
2909A002	Oxido de polipropileno	9 084	11 364	14 671	25 482	31 082

8418B999	Aparatos para el filtrado o la depuración de líquidos o gases	1 557	5 276	20 772	19 237	31 056
8422A999	Máquinas y aparatos de elevación, no esp.	2 470	3 937	10 616	22 636	30 914
2901B002	Estireno	16 851	12 503	28 754	41 971	30 350
2304A001	Tortas, orujo de aceitunas.	69	12 320	26 308	38 108	30 272
2820A001	Oxido de aluminio	16 148	18 380	20 221	23 286	30 163
8901A006	Barcos pesqueros	-	20	-	8 361	29 955
2901A004	Butadieno	3 774	6 591	4 955	15 053	29 756
7321A003	Estructuras desarmadas para la construcción	2 432	3 323	7 573	23 762	29 425
2902A026	Cloruro de vinilo	5 073	7 700	16 869	23 944	29 102
8501A002	Grupos generadores	10	10 134	8 957	11 670	28 548
1007A002	Sorgo, para siembra	6 062	7 303	5 442	8 787	28 484
8702C002	Tractores con caja abierta, tipo Pick Up	3 526	4 356	11 340	29 709	28 381
8406B999	Partes y piezas sueltas para motores de explosión o de combustión interna	5 200	8 607	16 681	27 996	28 119
8423A012	Retroexcavadoras, de cucharón.	489	2 892	15 293	16 901	28 019
8455A001	Partes y piezas sueltas p/máquinas automáticas	7 428	10 403	6 284	23 409	27 979
8411B004	Partes y piezas sueltas para bombas o compresores	6 250	8 039	12 783	17 388	27 399
2714A002	Coque de petróleo	18 856	13 295	17 524	21 694	27 267
6102A003	Ropa exterior para mujeres y niñas de fibras sintéticas o artificiales	100	174	12 569	15 245	26 749

8802A004	Aviones bimotores	4 777	9 078	17 677	25 449	26 392
8445A999	Máquinas herramientas para el trabajo de los metales, no esp.	8 287	4 201	6 518	12 873	26 218
8706A999	Partes y piezas sueltas para tractores y automóviles, no esp	3 381	6 653	18 417	22 979	26 043
8515A999	Aparatos transmisores y receptores de radiotelefonía y radiotelegrafía, no, esp.	1 889	5 932	13 708	14 997	25 865
8422B999	Partes y piezas sueltas de máquinas de elevación	4 059	5 097	8 953	15 741	25 499
8411A012	Motocompresores frigoríficos herméticos	1 822	3 233	6 619	8 515	25 429
4405A002	Madera de pino	346	3 224	15 336	20 663	25 408
7601A002	Aluminio alado	-	824	1 220	40 112	25 310
7506A002	Cospeles de aleación de níquel - cobre	226	-	-	-	24 920
8706A999	Partes y piezas sueltas para tractores, camiones, tractores de ruedas y orugas, no esp.	3 381	6 653	18 417	4 326	24 886
7308A001	Desbastes en rollos para chapas	1 408	96	100	16 415	24 365
8422A014	Gruas	1 246	3 793	13 356	19 944	24 078
4701A002	Pasta de papel al sulfato	9 266	9 683	22 767	42 074	23 819
8706A010	Partes sueltas p/tractores	9 695	23 114	24 401	25 565	23 702
2909A001	Oxido de etileno	17 105	18 902	15 476	36 326	23 652
8423A999	Máquinas y aparatos p/extracción, explanación, excavación o perforación del suelo	602	2 129	6 855	17 852	23 646

100.

7301A001	Fundición en bruto	2 564	4 263	1 138	16 192	23 635
8422A020	Transportadores	2 739	3 830	7 846	13 473	23 571

NOTA: *Cifras preliminares

FUENTE: Comité Coordinador de Estadística de Comercio Exterior, IMCE
Anuario Estadístico del Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos, S.P.P.

Cabe señalar que la devolución de impuestos se extendió a las ventas realizadas en las zonas y perímetros libres y en la zona fronteriza del norte, cuando se sustituyeron importaciones.

Sin embargo, como observamos anteriormente, tales medidas fueron insuficientes ya que persistía el agudo déficit en la balanza comercial debido a la paridad fija del peso y su sobrevaluación.

Asimismo, ante tales resultados de la política de fomento a las exportaciones, el Sector Público Mexicano a través del Subsecretario de Comercio Exterior, Héctor Hernández Cervantes, propuso un programa integrado de estímulos a las exportaciones 26/. Dicho programa contempla el fortalecimiento de los estímulos y alicientes a la producción que ya se exporta; la identificación de sectores y productos, teniendo en cuenta su capacidad de generar exportaciones por valores considerables, con suficiente grado de transformación y demanda internacional amplia y creciente y la definición de programas por sectores y productos en los que se identifican sistemas coordinados de estímulos a la producción y a la exportación.

3.4.2. El petróleo en las Relaciones Comerciales de México con los Estados Unidos.

26/ Durante la conferencia sobre "El Sector Externo de la Economía Mexicana". Colegio de México. Febrero de 1981.

Como hemos podido constatar, la estructura de las exportaciones se constituía de productos primarios y materias primas semimanufacturadas y no fue sino hasta 1975 que las materias auxiliares, principalmente el petróleo, cobraron una importancia relevante en las exportaciones mexicanas hacia los Estados Unidos. (ver cuadro 16).

Como explicábamos anteriormente, la persistencia del déficit debía ser financiada con recursos de exportación y crédito externo. Por tal motivo, ante la crisis petrolera de 1973-1974, México ingresa al concierto internacional con un potencial de exportación de hidrocarburos y siendo los Estados Unidos los más afectados por dicha crisis, en 1975 los envíos de petróleo mexicano a ese país representaron el 18.1% de la exportación global (ver cuadro 17).

Sin embargo, las necesidades de industrialización provocaron una aceleración de las importaciones, por lo cual los ingresos por concepto de exportación de petróleo resultaron insuficientes y el déficit comercial se hacía más crónico. Con base en el cuadro 17, podemos observar que la segunda mitad de la década de los 70 transcurre con una creciente participación de las exportaciones de petróleo, las cuales para 1979 llegan a absorber más del 50% de las exportaciones globales.

CUADRO 16
EXPORTACIONES DE CRUDO

PAIS	1 9 8 0		1 9 8 1	
	VOLUMEN MILES DE BARRILES.	VALOR MILLONES DE DOLS.	VOLUMEN MILES DE BARRILES	VALOR MILLONES DE DOLS.
USA	203 569.2	6 415.8	199 472.5	6 604.3
ESPAÑA	33 855.0	1 059.2	55 261.0	1 852.2
JAPON	12 883.2	409.1	27 886.0	923.5
ISRAEL	20 715.6	635.9	23 615.5	769.4
BRASIL	6 148.8	193.9	18 870.5	617.3
CANADA	1 537.2	50.4	16 826.5	557.2

FUENTE: Gerencia de Comercio Exterior, PEMEX.

MEXICO: PARTICIPACION DE LA EXPORTACION DE PETROLEO
 EN LAS EXPORTACIONES GLOBALES A ESTADOS UNIDOS
 (Millones de dólares)

AÑOS	EXPORTACION GLOBAL	EXPORTACION DE PETROLEO	PARTICIPACION %
1 9 7 0	839	28	3.3
1 9 7 1	915	15	1.6
1 9 7 2	1 288	10	0.8
1 9 7 3	1 307	12	0.9
1 9 7 4	1 667	15	0.9
1 9 7 5	1 770	321	18.1
1 9 7 6	2 089	419	20.0
1 9 7 7	2 792	864	30.9
1 9 7 8	4 415	1 586	35.9
1 9 7 9	6 180	3 166	51.2
1 9 8 0	9 982	5 797	58.1
1 9 8 1	10 688	5 459	51.1

FUENTE: Coordinación General del Sistema Nacional de Información S.P.P.
 Comité Coordinador de Estadística de Comercio Exterior, IMCE.

Por otra parte, en cuanto a la política de exportación petrolera, el Gobierno de México impulsó el Programa de Energía para la década de los 80. Este Programa establece que las prioridades en cuanto a la relación que existe entre los energéticos y el sector externo son las siguientes: la primera se refiere a exportar hidrocarburos en función de la capacidad de la economía para absorber productivamente recursos del exterior una vez cubierta la demanda interna; la segunda se refiere a que dichas exportaciones deben buscar agregar valor localmente; la tercera es la de utilizar la exportación de hidrocarburos para diversificar por países el comercio exterior mexicano; la cuarta establece que deberán aprovecharse las ventas externas del petróleo y de gas como un instrumento de negociación que le permita absorber tecnologías modernas, desarrollar más rápidamente la fabricación en el país de bienes de capital tener acceso a nuevos mercados para la exportación de manufacturas y lograr mejores condiciones de financiamiento y por último, dar importancia a programas regionales de cooperación.

Ahora bien, dadas todas las prioridades y el objetivo económico de diversificar la estructura productiva del país durante los años 80, el Programa de energía establece como límite a la exportación de petróleo un nivel de 1.5 millones de barriles diarios. Esta cifra, al año (360 días) representaría 540 millones de barriles. En 1980,

de acuerdo a la estadística oficial de PEMEX, los Estados Unidos -- absorbieron 203.5 millones de barriles y 199.4 millones en 1981, - lo que representó el 37.7 y 36.9% de lo programado, respectivamente (ver cuadro 16).

3.4.3. Estructura de las Exportaciones por Producto de -- 1977 a 1981.

A pesar de la considerable participación del petróleo en las expor taciones globales a los Estados Unidos, éste país se sujeta a los acuerdos firmados en ocasión de la II UNCTAD de 1968 y establece el Sistema Generalizado de Preferencias a partir de enero de 1976, por tanto, la corriente comercial de México se acelera, registrando incrementos anuales en el orden del 43.5% en el período 1976- 1979, triplicando sus valores al pasar de 2 089 millones de dóla-- res en 1976 a 6 180 millones en 1979 (ver cuadro 13).

Por otra parte, el valor acumulado de las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos en el período 1977-1981 ascendió a 34 057 -- millones de dólares, siendo los principales productos: aceites - crudos de petróleo, gas natural, tomates, café crudo en grano, - camarón, fuel-oil, propano-butano y azufre sin refinar, los cua-- les absorbieron el 66.5% de las exportaciones globales (ver cuadro 18).

MEXICO: PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS A ESTADOS UNIDOS

(Miles de dólares)

<u>Fracción</u>	<u>P r o d u c t o</u>	<u>1 9 7 7</u>	<u>1 9 7 8</u>	<u>1 9 7 9</u>	<u>1 9 8 0</u>	<u>1 9 8 1</u>
	Exportación total	2 791 936	4 415 146	6 180 328	9 982 399	10 688 318
	Suman principales productos	2 036 007	3 292 265	5 078 241	8 315 828	8 505 491
	Participación porcentual	72.9	74.6	82.2	83.3	79.6
2709a01	Aceites crudos de petróleo	864 342	1 585 862	3 166 581	5 797 179	5 459 137
2711a01	Gas natural	2 315	-	-	448 845	552 151
0701a18	Tomates	212 114	179 992	190 221	166 474	247 940
0901a02	Café crudo en grano	331 952	275 058	382 914	270 727	241 159
0303b04	Camarón	87 866	238 312	196 917	220 172	208 024
2710a04	Fuel-Oil	2 513	110	7 793	70 498	204 421
2711a04	Propano-butano	202	118	6 554	113 459	105 624
2503a01	Azúfre sio refinar	33 031	50 725	67 923	90 270	89 942
5501a02	Algodón en rama, sin pepita	23 604	33 178	44 633	62 717	83 312
0303b03	Camarón procedente del Golfo de Méxi co, Salina Cruz, Oax. o Sta Rosalía, B.C.	32 403	62 178	76 012	76 066	67 807
0701a15	Pepinos	8 757	36 045	56 557	75 035	66 938
8901a02	Barcos de propulsión mecánica para la pesca.	17	4	-	1	63 352

2813a01	Acido Fluorhídrico	29 680	32 373	42 829	49 829	61 948
8706a05	Cajas de velocidad	702	47 508	51 041	66 393	61 206
0102a05	Bovinos machos vivos	26 744	74 273	82 023	59 015	60 232
2816a01	Amoniaco licuado o en solución	539	19 962	27 108	38 123	60 659
0809a01	Melones	8 938	34 138	44 557	60 839	50 143
8706a999	Partes, piezas sueltas y accesorios para vehículos automóviles	21 023	50 247	54 066	60 776	48 622
0303b05	Camarón pelado y desvenado	33 192	71 580	46 209	59 997	47 116
8406a01	Motores para automóviles	832	67 864	34 952	22 076	41 862
0701a06	Cebollas	2 339	10 022	27 574	26 960	39 758
8423a99	Máquinas y aparatos para extracción, explanación, excavación o perforación del suelo no esp.	751	1 080	843	6 749	36 224
2710a01	Gasoil	147	2 240	7 044	6 480	34 639
2209a03	Tequila	13 170	14 757	16 117	25 021	30 570
2531a02	Espatofluor de concentración a 97%	15 899	20 313	15 971	27 746	29 740
5707a01	Hilados de henequén	16 359	15 241	20 491	16 801	29 362
2601e02	Cobre en concentrados	-	1 265	-	-	29 043
2203a01	Cervezas	10 293	12 282	19 013	22 684	25 987
2003a01	Fresas congeladas	29 360	22 219	35 428	25 708	25 284
0701a05	Calabazas	997	13 715	24 968	21 885	24 295
2531a01	Espatofluor de concentración inferior 97%	18 586	21 502	17 433	17 253	21 015

1201a03	Almendra de ajonjolí	6 427	10 125	18 629	18 521	20 174
4420a01	Marcos de madera	12 224	11 300	14 290	16 589	19 865
8706a03	Arboles, ejes o flechas	1 162	179	10 575	20 680	18 715
7318a02	Tubos con costura	28 323	27 701	30 514	21 195	18 505
2209a06	Preparados alcohólicos compuestos	6 714	10 097	13 369	12 039	17 351
2001a02	Chiles o pimientos	7 748	9 583	13 535	16 979	17 313
7335a01	Muelles	29 519	31 883	27 664	13 376	17 129
4902a02	Revistas	4 141	7 311	10 859	11 336	15 882
2401a01	Tabaco rubio, en rama	14 508	28 089	25 332	18 184	14 665
6904a02	Ladrillos, lazas o bladosas	11 133	16 811	12 285	12 774	14 172
4419a01	Maderas corrientes labradas	17 106	27 901	19 655	12 200	14 137
6402a99	Calzado con zuela de cuero natural artificial o regenerado	6 665	12 054	17 762	14 646	14 051
8406a03	Partes o piezas sueltas para motores	6 083	11 126	10 823	9 900	12 894
0809a02	Sandías	3 957	9 665	13 782	18 176	12 846
0701a03	Bervajenas	1 391	6 320	8 658	9 640	12 768
8461a02	Válvulas o conjunto de valvulas para la industria petrolera	2 962	3 045	4 211	9 413	12 719
2810a01	Acido ortofosfórico	147	3 282	3 935	7 707	12 579
2601a02	Zinc en concentrados	10 020	13 797	9 066	8 040	12 368
1605a01	Abulón	11 566	8 873	9 310	10 221	12 197
0303b02	Langosta	3 398	9 636	7 410	14 238	12 150

./.

6102a01	Ropa exterior para mujeres y niñas de algodón	1 579	3 450	5 338	8 148	11 832
9702a02	Legumbres y hortalizas in cocer, - congeladas	4 016	6 711	6 101	7 297	11 778
1403a10	Tallos o espigas de sorgo rotulados preparados	9 924	12 220	12 571	11 141	11 015
2401a03	Tabaco en trozo, picado o vena	-	-	-	7 596	10 460
2501a01	Sal común	6 627	16 943	9 547	14	10 414

NOTA: *Cifras preliminares

FUENTE: Comité Coordinador de Estadísticas de Comercio Exterior, IMCE.
Anuario Estadístico en el Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos, S.P.P.

Cabe señalar que de los productos seleccionados en el cuadro 18 se desprende la observación de la menor diversificación que registran las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos, toda vez que la participación promedio de dichos productos en el periodo 1977-1981 fue de 78.5% de la exportación global y numéricamente ascienden a 56 productos; en tanto, los productos seleccionados de importación ascienden a 114 con una participación en promedio de 45.1% respecto a las importaciones globales desde los Estados Unidos (ver cuadro 15).

3.5. APROVECHAMIENTO POR PARTE DE MEXICO DEL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS (SGP) DE LOS ESTADOS UNIDOS.

Como se ha insistido a lo largo de este estudio, uno de los grandes problemas a los que se enfrentan las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos es la aplicación de la Cláusula de Necesidad Competitiva impuesta a los productos amparados en el esquema preferencial.

En el cuadro 19 se observa una tendencia creciente en el valor de los productos excluidos por este concepto, lo cual se deriva en un pago excesivo por cuestiones arancelarias, ya que una vez excluidos deberán pagar el arancel correspondiente.

APROVECHAMIENTO POR PARTE DE MEXICO DEL SGP. DE ESTADOS UNIDOS
(Millones de Dólares)

	1976	%	1977	%	1978	%	1979	%	1980	%	1981	%
EXPORTACION TOTAL	3 598	100.0	4 694	100.0	6 092	100.0	8 813	100.0	12 520	100.0	13 765	100.0
Productos al amparo del SGP	1 006	28.0	1 265	26.9	1 653	27.1	1 928	21.9	2 079	16.6	2 609	19.0
Concesiones aprovechadas	244	6.8	368	7.8	458	7.5	546	6.3	509	4.1	634	4.6
Concesiones no aprovechadas	355	9.9	374	8.0	477	7.8	548	6.4	708	5.6	806	5.9
Excluidos por fórmula de comp.	407	11.3	523	11.1	718	11.8	834	9.5	862	6.9	1 169	8.5
Fuera de Preferencia <u>1/</u>	2 592	72.0	3 429	73.1	4 439	72.9	6 885	77.8	10 441	83.4	11 156	81.0

NOTAS: 1/ Incluye el valor de productos que se exportan libres de arancel en NMP

FUENTE: US Department of Commerce y OEA.

Desde 1976, año en que fue establecido el esquema, hasta 1980, la exportación mexicana al amparo del SGP mantuvo una tendencia variable con inclinación descendente, toda vez que en 1976 el valor de los productos amparados en el esquema representó el 28% de la exportación total; en tanto que para 1980 estos productos representaron el 16.6%.

Sin embargo, los productos que se encuentran amparados por el SGP, no siempre ingresan al mercado estadounidense aprovechando esas concesiones; así bien, el aprovechamiento de las concesiones en el período de referencia mostró asimismo una tendencia variable con inclinación a la baja, representando 6.8% del total exportado en 1976 y 4.1 en 1980.

Cabe señalar que al mencionar las reducciones, nos referimos a la relación porcentual respecto a la exportación global; no así al valor que, dadas las relaciones comerciales, ha registrado un dinámico crecimiento.

Por su parte, las exportaciones amparadas en el esquema preferencial, pero que no aprovecharon las concesiones poseen dos características; por un lado, el valor registrado ha sido mayor que las concesiones aprovechadas y por otro, ha mantenido la misma tendencia en su participación respecto a la exportación total.

La existencia de productos que ingresan al mercado estadounidense sin aprovechar las concesiones derivadas del SGP, responde fundamentalmente a la falta de un adecuado sistema de promoción que oriente a los exportadores mexicanos y a los importadores de ese país sobre las ventajas que otorga dicho esquema.

En 1981 fue creado un Grupo Intersecretarial sobre SGP que agrupó a varias Dependencias de la Secretaría de Comercio, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Secretaría de Relaciones Exteriores y eventualmente la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; -- como un primer paso para abordar los problemas derivados del funcionamiento de los esquemas preferenciales a establecer mecanismos de difusión entre los exportadores mexicanos. No obstante, -- por parte de los Estados Unidos, las medidas promocionales se centralizan en el Departamenteo de Comercio, que debido a su estructura orgánica no ha sido posible coordinar los institutos de promoción comercial de ambos países.

3.5.1. Efectos de la Aplicación de la Cláusula de Necesidad de Competencia.

El Departamento de Comercio de los Estados Unidos realiza revisiones anuales del esquema preferencial, estableciendo los criterios

de exclusión a los productos beneficiarios del SGP.

En esta forma, con base en la información del Departamento de Comercio, hemos realizado una selección de 26 productos que han quedado fuera del SGP desde 1976 hasta 1980 (ver cuadro 20).

Esta serie de 5 años muestra algunos productos que por su naturaleza son producidos por empresas estadounidenses establecidas en México, bien sea sujetas a la Ley de Inversiones Extranjeras o al régimen de maquiladoras, como son: suspensión para vehículos (652.84 de la TSUS), pistones de motor (660.44), switches eléctricos (685.90) y motores para vehículos (692.27).

La importancia de estos productos radica en que arrojan valores -- considerables de exportación, toda vez que en 1976 arrojaron un valor de 235 millones de dólares, lo que representó el 57.4% del total de los productos excluidos; en 1977 el valor ascendió a 281 -- millones de dólares, participando con el 59.4% respecto al total. Para 1978 el valor se incrementó a 326 millones de dólares y representaron el 55.9%. En 1979 la exportación de estos productos se incrementó a 370 millones de dólares para participar con el 53.4% -- del total; y en 1980, debido a que no se exportaron pistones para motores de vehículos, el valor de los dos productos restantes (sus

FRACCION TSUS	DESCRIPCION	1976		1977		1978		1979		1980	
		MILES DLS.	% PART.	MILES DLS.	% PART.	MILES DLS.	% PART.	MILES DLS.	% PART.	MILES DLS.	% PART.
135.90	Pepinos (diciembre-febrero)	8 059	96	10 747	96	30 709	97	29 100	97	25 862	98
136.80	Okra	581	69	931	51	1 360	59	1 507	76	1 263	75
137.71	Colés de Bruselas	-	-	721	97	1 328	61	1 460	93	1 726	93
138.05	Brócoli	4 301	71	4 371	59	6 985	67	5 035	56	7 813	58
140.21	Garbanzos secos	1 070	66	4 052	58	6 377	85	6 917	85	8 883	96
141.77	Vegetales salados	7 042	62	6 070	56	8 708	57	12 110	63	16 778	60
192.85	Pajas preparadas	2 612	73	2 718	73	3 020	69	3 454	53	2 945	65
202.62	Molduras de pino	17 119	99	23 925	99	39 453	99	35 474	99	24 094	99
206.60	Marcos de madera	15 694	71	21 374	72	20 502	70	23 831	68	26 105	68
256.85	Artículos de papel NSPF	23 007	93	27 055	95	27 560	91	45 383	91	-	-
422.76	Sulfato de cinc	1 579	99	1 703	97	1 794	93	2 313	87	1 069	81
473.52	Litargirio	5 662	100	10 143	100	13 466	100	18 663	100	9 195	99
473.56	Minio	345	89	770	98	1 072	93	1 451	88	1 313	92

FRACCION TSUS	DESCRIPCION.	MILES		MILES		MILES		MILES		MILES	
		DLS.	% PART.	DLS.	% PART.	DLS.	% PART.	DLS.	% PART.	DLS.	% PART.
511.31	Baldosas	1 905	93	1 692	93	1 955	88	1 436	89	1 074	73
518.41	Tubos de asbesto	1 066	97	1 648	82	2 153	66	1 762	51	1 208	74
535.31	Ap. sanit. de fontane	1 903	57	4 609	67	5 571	66	6 354	57	6 057	48
545.53	Globos y pantallas de vidrio	5 744	59	6 019	58	7 791	58	9 751	59	8 344	50
652.84	Muelles p/automóviles	22 004	62	25 060	63	28 395	58	26 359	53	13 416	49
660.44	Pistones	54 702	35	55 279	29	67 991	18	60 611	14	-	-
672.52	Partes p/maq. de oficina	38 818	10	38 323	8	44 966	7	58 372	7	-	-
685.90	Switches eléctricos	69 144	21	71 952	18	89 551	16	119 327	15	145 649	15
688.12	Conjunto de encendido p/ vehículos	12 943	55	18 266	58	22 782	53	50 126	71	75 451	77
692.27	Motor para vehículos	88 785	13	128 863	15	141 040	10	163 965	10	-	-
703.65	Tocados de piel	642	87	841	72	1 258	74	1 478	92	1 104	89
703.75	Los demás tocados	2 624	89	3 167	72	3 372	76	1 844	85	629	67
713.15	Partes de contadores eléc tricos.	1 934	55	2 651	58	3 960	51	4 389	60	4 163	61
TOTAL 26 PRODUCTOS		389 285		472 950		583 119		692 472		384 141	

FUENTE: U.S. Imports for Consumption... (FT246 y IM146)
U.S. Department of Commerce.

pensión para vehículos y switches eléctricos) arrojó un total de - 159 millones de dólares, participando con el 18.4% del valor total de los productos excluidos.

Por otra parte, el valor acumulado de los 26 productos seleccionados tuvieron una participación dentro del valor total excluido en el - orden del 96, 90, 81 y 45% para los años 1976, 1977, 1978, 1979 y - 1980, respectivamente (ver cuadro 21).

Asimismo, por efecto de la aplicación de la cláusula de necesidad de competencia, no gozarán de los beneficios del SGP 39 productos (ver cuadro 23) que en 1981 registraron un valor de 1 169 millones de dólares, lo cual representó el 8.5% de las ventas totales de México a los Estados Unidos (ver cuadro 19).

Continuando con el año de 1981, la Cláusula de Necesidad de Competencia establece la eliminación de un producto del SGP en el ejercicio siguiente en el caso de que en el ejercicio base un producto rebasa los límites de valor o porcentaje. Sin embargo, si estando fuera del SGP no rebasa los límites, se reintegrará a los beneficios del esquema en el ejercicio subsecuente. Por tanto, en la revisión de 1982 fueron reintegrados por este concepto 4 productos que en 1981 alcanzaron un valor de exportación de 6.7 millones de dólares.

119.

PARTICIPACION DE LOS PRODUCTOS SELECCIONADOS EXCLUIDOS DEL SGP
(Millones de Dólares)

	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Exportaciones excluidas										
Por fórmula de competencia.	407	100	523	100	718	100	854	100	867	100
26 productos seleccionados	389	96	973	90	583	81	692	83	384	45

EXPORTACIONES MEXICANAS EXCLUIDAS DEL SGP EN 1982 POR EXCEDER EL
LIMITE DE NECESIDAD DE COMPETENCIA

FRACCION TSUS	P R O D U C T O	PARTICIPACION EN LA IMPORTA_ CION TOTAL. (%)
135.90	Pepinos frescos importados del 1 ^o de diciem bre al 28 de febrero	97.86
136.30	Ajos frescos	74.51
136.80	Okra fresca	69.66
137.71	Col de Bruselas fresca	91.74
137.79	Jicamas frescas	99.80
138.05	Brócoli, coliflores y okra, congeladas y cortadas	66.10
140.21	Garbanzos secos o deshidratados	81.35
141.77	Vegetales en salmuera, N.E.	59.84
148.12	Melón cantalupe fresco importado del 1 ^o de diciembre al 31 de marzo	89.14
148.25	Sandía	96.80
148.30	Melones, N.E.	63.04
149.50	Frutas frescas, N.E.	78.51
168.98	Licores cordiales, en envases de menos de un galón	51.38
169.46	Bebidas y licores espirituosos, N.E. en reci_ pientes de menos de un galón	64.40
192.85	Paja y otras fibras vegetales, N.E.	77.56
202.62	Molduras de madera de pino, sin perforar	99.03
660.48	Motores de pistones excepto los de compresión	24.44
662.35	Bombas fumigadoras de un pistón	57.31

FRACCION TSUS	P R O D U C T O	PARTICIPACION EN LA IMPORTA CION TOTAL. (%)
676.52	Partes para máquinas de oficina, N.E.	7.62
682.35	Motores de más de 1/10 pero menores de 1HP	53.79
682.60	Generadores y motores convertidores eléctricos, N.E.	18.58
685.90	Distribuidores	17.51
688.12	Sistemas de encendido para equipos de transporte	82.53
688.15	Conductores eléctricos, N.E.	51.98
692.32	Partes de motores para vehículos, N.E.	9.57
206.60	Marcos de madera para fotos y espejos	69.24
256.87	Artículos de papel revestido, N.E.	89.29
315.25	Otros cordales trenzados, N.E. de fibras vegetales duras	50.93
413.20	Fenoles o componentes aromáticos	51.09
417.22	Amoniaco, líquidos anhidros	98.99
473.52	Litargirio	99.85
535.31	Artículos sanitarios, incluyendo conexiones de plomería de cerámica	51.67
545.53	Lámparas y pantallas de vidrio	50.10
545.65	Tubos de vidrio	73.53
702.32	Sombreros, excepto de paja	75.14
702.47	Sombreros de fibras vegetales, N.E. con valor superior a 3 dólares por docena	75.28
713.15	Partes para medidores	75.54
727.06	Muebles para vehículos de motor y sus partes	61.88
730.91	Tapas de percusión	57.71

FUENTE: ELABORADO CON BASE EN INFORMACION DE LA O.E.A.

res; estos productos son: cerraduras de equipaje, flashes, medidores y manufacturas de cuero (ver cuadro 23).

3.5.2. Efectos de la Aplicación del Concepto de Graduación.

En 1980, los Estados Unidos aplican el concepto de graduación como una forma de otorgar "tratamiento diferenciado" ^{27/} a los países en desarrollo beneficiarios de su esquema preferencial; los efectos de esa graduación, basada en el desarrollo económico de los países en desarrollo, resultaron para México una exclusión definitiva de las exportaciones de mangos frescos y muelles para automóviles al amparo del SGP, debiendo pagar, a partir de 1981, los impuestos arancelarios correspondientes (ver cuadro 24).

Asimismo, en la revisión de 1982 los Estados Unidos eliminaron del Esquema a 3 productos por el mismo concepto, a saber: acumuladores, espatoflúor y azulejos, los cuales aunados a los dos que fueron eliminados para 1981 arrojaron un valor de 84 millones de dólares en 1981 (ver cuadro 24).

3.5.3. Práctica de la Disposición de "Minimis".

La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 de los Estados Unidos establece en la subsección (B) de la sección 504 referente al Sistema

^{27/} Este concepto se especifica en la sección 737 del Título VII de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 con el nombre de "Treatment of difference deposit of estimated antidumping duty and final assessed duty under antidumping duty order"

PRODUCTOS MEXICANOS REINCLUIDOS EN EL SGP AL AMPARO DE LA CLAUSULA
DE NECESIDAD DE COMPETENCIA 1981
(Dólares)

FRACCION TSUS	P R O D U C T O	IMPORTACION	PARTICIPACION EN LA IMPORTA CION TOTAL (%)
646.90	Cerraduras para equipaje	1 892 563	45.57
686.50	Filamentos eléctricos p/lám para (flashes)	1 409	0.45
771.77	Medidores para líquidos y sus partes	394 248	40.90
791.28	Manufacturas de cuero	4 440 883	27.98
	TOTAL REINCLUIDO DE E.E.U.U.	212 807 311	
	TOTAL DE MEXICO	6 729 103	

FUENTE: U.S. Department of Commerce.

PRODUCTOS DE EXPORTACION MEXICANA EXCLUIDOS EN FORMA DEFINITIVA DEL
SGP DE ESTADOS UNIDOS BAJO EL CONCEPTO DE GRADUACION DESDE 1982
(Dólares)

FRACCION TSUS	P R O D U C T O	EXPORTACION 1981	PARTICIPACION EN LA IMPORTACION TOTAL DE ESTADOS UNIDOS (%)
14.798 *	Mangos frescos exportados del 1 ^a de nov. al 30 de abril.	477 092	27.95
52.221	Espatofluor en contenido superior al 97% de fluo- ruro de calcio	34 500 294	48.54
53.231	Azulejos de cerámica	1 020 222	46.95
65.284*	Muelles y resortes para suspensiones de vehículos	17 901 364	48.38
68.315	Baterías o acumuladores y partes, no esp.	30 548 357	48.43
	TOTAL GRADUADO	84 447 329	

Nota: * producto graduado en 1980.

FUENTE: US DEPARTMENT OF COMERCE

Generalizado de Preferencias lo siguiente: "The President may --- disregard subsection (c) (1)(B) with respect to any eligible -- appraised value of the total imports of such article into the -- United States during the preceding calendar year is not in excess of an amount which bears the same ratio to \$1,000,000 as the gross national product of the United States for that calendar year, as determined by the Department of Commerce, bears to the gross national product of the United States for calendar year 1979" *.

Lo anterior significa que el Presidente de los Estados Unidos estará facultado para reintegrar al esquema preferencial aquellos -- productos que conservando su participación por arriba del 50% de la importación total, no rebasa un valor que representa la relación de un millón de dólares respecto al producto nacional bruto de 1979; esto es, que de acuerdo a las variaciones del PNB de los Estados Unidos, el valor de 1 millón de dólares se deslizará

*"El Presidente podría, eventualmente, pasar por alto la subsección (c) (1) (B) con respecto a cualquier valor considerado elegible, de las importaciones totales de dichos artículos durante el año calendario anterior, que no excedan de una cantidad que sobrepase a 1 millón de dólares, respecto al producto nacional bruto de los Estados Unidos para ese año calendario; el Departamento de Comercio determinó que fuera ejercido con respecto al producto nacional bruto de los Estados Unidos para el año calendario 1979".

proporcionalmente. Esto es conocido como Disposición de Minimis.
(ver cuadro 25).

Al respecto, en la revisión del SGP de 1982, el valor de los productos sujetos a este régimen fue de 1.2 millones de dólares. Sin embargo, en ese año fueron eliminados tres productos del SGP cuando bien pudieron ser incluidos por la disposición de minimis, toda vez que el valor de los mismos ascendió a 2.1 millones de dólares. No obstante, dichos productos no solo fueron eliminados temporalmente por la Cláusula de Necesidad de Competencia, sino que se les aplicó el concepto de graduación y por consiguiente su salida del SGP es definitiva (ver cuadro 26).

PRODUCTOS DE MEXICO INCLUIDOS EN 1982 EN EL SGP AL
AMPARO DE LA DISPOSICION DE MINIMIS
(Dólares)

FRACCION TSUS	P R O D U C T O	IMPORTACION DE MEXICO	PARTICIPACION EN LA IMPORTA CION TOTAL DE E.E.U.U. (%)
161.69	Oregano	55 970	81.26
177.69	Aceites y grasas animales	100 189	54.11
182.10	Cecina de res	1 010	61.21
412.80	Acetato de bencil	518 703	59.82
419.54	Mercurio compuesto, N.E.	139 260	50.95
422.20	Estaño	26 474	57.78
422.74	Hidrosulfito de zinc	339 300	99.87
422.76	Sulfato de zinc	1 044 203	88.03
427.25	Sales orgánicas de zinc, N.E.	661 169	86.44
473.78	Oxido de zinc s/plomo	107 512	58.02
473.90	Pigmentos N.E. con plomo	246 600	55.82
494.04	Cera blanqueada	33 056	88.16
511.31	Azulejos para pisos y muros	1 005 087	91.44
511.51	Articulos de concreto y azulejos para muros	1 725	100.00
514.54	Onix en bloques	119 027	63.41
518.41	Tubos de asbesto	321 623	80.81
605.05	Semimanufacturas de platino, oro y plata.	577	100.00
612.15	Fosfato de cobre	317 519	70.07
624.42	Plomo en polvo y laminillas, con valor sup. a 13-1/3 ¢ de dólares por libra	151 149	95.81

FRACCION TSUS	P R O D U C T O	IMPORTACION DE MEXICO	PARTICIPACION EN LA IMPORTA CION TOTAL DE E.E.U.U. (%)
626.42	Zinc en polvo y laminillas, N.E.	304 377	55.26
646.98	Jaeces o arreos de caballeria	1 014 330	95.81
694.63	Globos y dirigibles	110 092	59.82
702.08	Sombreros de algodón	27 747	68.84
703.65	Sombreros de piel	541 979	90.34
703.80	Sombreros de fibras textiles, tren zados	206 264	53.27
713.19	Partes para estetoscopios	265 733	81.45
760.34	Puntas para boligrafos, plumas y lápices.	14 089	65.61
706.38	Lapiceros	169 192	73.71
791.20	Artículos de cuero, N.E. de piel de reptil	61 636	58.36
	TOTAL DE E.E.U.U.	40 610 034	
	TOTAL DE MEXICO	7 905 592	

FUENTE: U.S. DEPARTMENT OF COMERCE

PRODUCTOS NO INCLUIDOS EN EL SGP BAJO LA DISPOSICION DE
MINIMIS ELIMINADOS POR CONCEPTO DE GRADUACION DESDE 1982.
(D O L A R E S)

FRACCION TSUS	P R O D U C T O	EXPORTACION	PARTICIPACION EN LA IMPORTA CION DE E.E. U.U. (%)
135.51	Coliflores	660 244	96
137.40	Rábanos	697 240	83
437.56	Pomo rojo	777 205	94
	TOTAL GRADUADO	2 134 689	

FUENTE: US Department of Commerce

NUEVOS PRODUCTOS MEXICANOS DE EXPORTACION INCLUIDOS EN EL
S.G.P. EN 1983.

FRACCION	P R O D U C T O	IMPORTACION EN 1982 (Miles Dls.)
137.9575	Legumbres y hortalizas frescas o refri- geradas, no esp.	1 840
145.26	Pistaches	13 223
146.74	Frambuesas.	953
146.90	Cerezas frescas; que no se presenten en recipientes estancos o cerrados her- méticamente.	387
147.53	Los demás higos, frescos preparados o conservados.	2 460
147.54	Higos preparados o conservados de otra manera.	72
148.81	Peras frescas o en salmuera que se de- claren del 1o. de abril al 30 de junio.	2 102
152.8140	Pastas y pulpas de frutas.	272
153.06	Jaleas, compotas, mermeladas y manteca de frutas, de grosella gruesas y de otras bayas.	1 293
153.20	Papayas.	-
161.05	Albahacas, no esp.	28
169.46	Otros líquidos espirituosos	1 598
306.11	Lanas de Alep, de Arabia de Bagdad, ne- gra de España, de China, de Cordoba, de Chipre, de las Indias Orientales, del Ecuador, de Egipto, de Georgia, de Islandia, de Mongolia.	4 204
307.08	Punchas incluso mejoradas.	1 972

FRACCION	P. R O D U C T O	IMPORTACION EN 1982 (Miles Dls.)
358.06	Correas de transmisión de algodón; caucho o materias plásticas.	3 158
358.14	Correas de transmisión de fibras textiles sintéticas y artificiales.	6 364
361.85	Los demás protectores de alfombras.	386
403.28	Naftoles.	2 931
404.44	Acido gentísico.	3 360
405.32	Otros: productos químicos.	11 848
406.81	Ciclohexamona.	5
411.24	Sulfametazina.	5 114
411.28	Sulfadiazina.	2 139
411.80	Sulfamidas contra las infecciones.	2 254
411.84	Otros: productos químicos.	2 911
411.94	Otros: productos químicos.	5 809
412.68	Otros: productos químicos	21 435
428.38	Glicerina refinada.	17 892
700.90	Otros: calzado.	15 035
703.1510	Tocados de fibras textiles sintéticas y artificiales.	11 899
727.12	Muebles y sus partes sueltas, no esp.	27 190

FUENTE: Microfichas 7M 146 de Estados Unidos.

4. LOS CAMBIOS EN EL SGP DE LOS ESTADOS UNIDOS Y SU
IMPACTO SOBRE EL SECTOR EXTERNO DE MEXICO.

4.1. LOS RESULTADOS DE LA RONDA TOKIO Y LA NUEVA LEY DE ACUERDOS COMERCIALES.

A principios de 1972, los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y el Japón, decidieron dar continuidad a las negociaciones multilaterales en el marco del GATT que se iniciarían en --- 1973. Las negociaciones se iban a efectuar sobre la base de la ventaja mutua, la obligación mutua y la reciprocidad global. Fueron - invitados otros países a unirse a esta ronda.

Las negociaciones comerciales multilaterales se iniciaron oficiallmente en la Reunión de Ministros celebrada en Tokio del 12 al 14 de septiembre de 1973, con la aprobación, en esa reunión, de la Declaración de Tokio.

El objetivo general de las negociaciones comerciales multilaterales era: "Conseguir la expansión y liberalización cada vez mayor - del comercio mundial y la elevación del nivel de vida y del bienestar de la humanidad, objetivos que pueden alcanzarse por la eliminación progresiva de los obstáculos al comercio y el mejoramiento del marco internacional en que se desarrolla este comercio mundial"
28/.

Sin embargo, para los países en desarrollo el objetivo central de las negociaciones era el de asegurar beneficio adicionales en el -

28/ Declaración de Tokio, párrafo 2.

comercio internacional de manera que se consiguiera un aumento sustancial de los ingresos en divisas, la diversificación de sus exportaciones y la aceleración de la tasa de crecimiento de su comercio, teniendo en cuenta: 1) sus necesidades de desarrollo; 2) aumento de sus posibilidades de participar en la expansión del comercio mundial; y 3) un mejor equilibrio entre los países industrializados y los no industrializados en la distribución de las ventajas resultantes de esa expansión, mediante un mejoramiento sustancial de las condiciones de acceso de los productos de interés para los países en desarrollo y, cuando fuera pertinente, la adopción de medidas encaminadas a lograr unos precios estables, equitativos y remuneradores para los productos primarios.

En la Declaración de Tokio se formularon los principios que debía regir el trato que se aplicaría a los países en desarrollo en las negociaciones comerciales. Esos principios se refieren, entre otras cosas, a la no reciprocidad en favor de los países en desarrollo, la necesidad de medidas especiales, la importancia de la aplicación de medidas diferenciadas y la especial atención a la situación y los problemas particulares de los países en desarrollo menos adelantados. Los principios enunciados en el párrafo 5 de la Declaración son los siguientes:

1. Las negociaciones se celebrarían sobre la base de los principios de la ventaja mutua, la obligación mutua y la reciprocidad global, respetándose la cláusula de la nación más favorecida y en consonancia con las disposiciones del Acuerdo General referentes a tales negociaciones;
2. Los participantes procurarán conjuntamente alcanzar en las negociaciones, por métodos apropiados un equilibrio global de las ventajas al nivel más elevado posible;
3. Los países desarrollados no esperarían reciprocidad por los compromisos que adquiriesen en las negociaciones en cuanto a reducir o eliminar los obstáculos arancelarios o de otra clase al comercio de los países en desarrollo, es decir, que los países desarrollados no esperarían que en curso de las negociaciones comerciales los países en desarrollo aportasen contribuciones incompatibles con las necesidades de su desarrollo, de sus finanzas y de su comercio;
4. Se reconoció la necesidad de adoptar en las negociaciones medidas especiales para ayudar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por aumentar sus ingresos de exportación y promover su desarrollo económico y, cuando procediera, prestar atención prioritaria a los productos o sectores de interés para los países --

en desarrollo;

5. Se reconoció también la importancia de mantener y mejorar el Sistema Generalizado de Preferencias; y
6. Se reconoció además la importancia de aplicar medidas diferenciadas a los países en desarrollo según modalidades que les proporcionen un trato especial y más favorable en los sectores de negociación donde fuese posible y apropiado.

Ahora bien, con base en estos objetivos, las negociaciones multilaterales pretendían dar solución a los problemas comerciales a nivel mundial; sin embargo, observamos que de los 160 Estados miembros de la UNCTAD, solo 99 de ellos participaron en las negociaciones comerciales multilaterales, de los cuales, 26 no son miembros del GATT. Muchos Estados Miembros de la UNCTAD (61) incluidos algunos de los países socialistas de Europa Oriental y China, no participaron en absoluto en las negociaciones comerciales multilaterales. Así pues, en lo que respecta al número de países participantes y a las materias comerciales tratadas parecería que las Negociaciones Comerciales Multilaterales no incluyeron a muchos países comercialmente importantes ni abarcaron todo el comercio mundial. (ver cuadro 28).

No obstante lo anterior, las Negociaciones Comerciales Multilaterales

PAISES PARTICIPANTES EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES

* ARGELIA	* COSTA RICA	MALAWI	* SUDAN
ARGENTINA	CUBA	* MALI	SUECIA
AUSTRALIA	CHECOSLOVAQUIA	MALTA	SUIZA
AUSTRIA	CHILE	MAURICIO	* SWAZILANDIA
BANGLADESH	* ECUADOR	* MEXICO	* TAILANDIA
BENIN	EGIPTO	NICARAGUA	TOGO
BIRMANIA	* EL SALVADOR	NIGERIA	* TONGA
* BOLIVIA	ESPAÑA	NORUEGA	TRINIDAD Y TOBAGO
* BATSWANA	ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	NUEVA ZELANDIA	* TUNES
BRASIL	* ETIOPIA	PAKISTAN	TURQUIA
* BULGARIA	FILIPINAS	* PANAMA	UGANDA
BURUNDI	FINLANDIA	* PAPUA NUEVA GUINEA	URUGUAY
CANADA	GABOR	* PARAGUAY	* VENEZUELA
* COLOMBIA	GAHANA	PERU	* VIET NAM
<u>COMUNIDADES EUROPEAS</u>	GRECIA	POLONIA	* YEMEN DEMOCRATICA
<u>Y ESTADOS MIEMBROS :</u>	* CUATEMALA	PORTUGAL	YUGOSLAVIA
ALEMANIA FEDERAL	HAITI	REINO UNIDO	ZAIRE
BELGICA	* HONDURAS	(en nombre de los	* ZAMBIA
DINAMARCA	HUNGRIA	territorios depen	
FRANCIA	INDIA	dientes)	
IRLANDA	INDONESIA	REPUBLICA DE COREA	
ITALIA	* IRAN	REPUBLICA DOMINICANA	
LUXEMBURGO	* IRAQ	REP. UNIDA DEL CAMERON	
<u>PAISES BAJOS</u>	ISLANDIA	REP. UNIDA DE TANZANIA	
REINO UNIDO DE	ISRAEL	RUMANIA	
GRAN BRETAÑA E	JAMAICA	SENEGAL	
IRLANDA DEL NORTE	JAPON	SINGAPUR	
	KENYA	* SOMALIN	
CONGO	MADAGASCAR	SRI LANKA	
COSTA DE MARFIL	MALASIA	SUDAFRICA	

FUENTE: GATT, Instrumentos Básicos.

NOTA: * No son Parte Contratante del GATT

les se clausuraron el 28 de noviembre de 1979, en el 35º periodo de sesiones de las Partes Contratantes del Acuerdo General, durante el cual, las partes Contratantes tomaron decisiones sobre los resultados de las negociaciones. Los resultados de las negociaciones fueron los siguientes:

1. Las concesiones arancelarias hechas por los participantes según constan en el Protocolo de Ginebra (1979) anexo al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y en el Protocolo adicional a dicho Protocolo;
2. Los siguientes acuerdos relativos a medidas no arancelarias:
 - a) Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Código de Normas).
 - b) Acuerdo sobre Compras del Sector Público;
 - c) Acuerdo relativo a la Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General (Subvenciones y Derechos Compensatorios);
 - d) Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VII del Acuerdo General (Código Antidumping) junto con dos adiciones;
3. Los acuerdos siguientes relativos al comercio de ciertos productos:
 - a) Acuerdo de la carne de bovino;

b) Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos;

c) Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles;

4. Los textos siguientes con respecto a los cuales se llegó a un consenso en el Grupo "Marco Jurídico": 29/

a) Trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo, reciprocidad de esos países en las negociaciones comerciales, y mayor participación gradual de los mismos en el -- Acuerdo General;

b) Medidas comerciales adoptadas por motivos de la balanza de pagos;

c) Medidas de salvaguardia adoptadas por motivos de desarrollo;

d) Entrenamiento relativo a las modificaciones, las consultas, -- la solución de diferencias y la vigilancia en el GATT.

Por otra parte, la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 de los Estados Unidos introduce los resultados de las Negociaciones Comerciales Multilaterales para enmendar o modificar sus leyes de comercio de 1930 y 1974.

29/ Las propuestas formuladas en las Negociaciones Comerciales Multilaterales por los países en desarrollo desembocaron en la -- creación, en noviembre de 1976, del Grupo "Marco Jurídico" que había de negociar mejoras del marco internacional en que continúa; desarrollaba el comercio mundial, en especial el comercio -- entre países desarrollados -- y países en desarrollo y negociar la adopción de un trato diferenciado y más favorable en ese comercio.

Respecto a las concesiones arancelarias arriba mencionadas en el -- punto 1, no fueron posibles incluirlas a la Ley debido a su carácter multilateral y su naturaleza transitoria.

Sin embargo, los Acuerdos resultantes y las Resoluciones del Grupo Marco Jurídico, fueron incluidas a la Ley de Acuerdos Comerciales en varios Títulos, a saber:

a) Obstáculos Técnicos al Comercio;

Es introducido, ampliado y adecuado a las normas estadouniden_ ses en el Título IV de la citada Ley.

b) Acuerdo sobre Compras del Sector Público;

Es introducido en el Título III de la Ley de Acuerdos Comercia_ les

c) Acuerdo sobre Subsidios y Derechos Compensatorios y el Código Antidumping;

Introducido en el Título I de la Ley.

d) Los acuerdos relativos a ciertos productos agrícolas se anexan a dicha Ley.

Asimismo, de las resoluciones del Grupo Marco Jurídico del GATT, la Ley de Acuerdos Comerciales de los Estados Unidos adopta la siguien_ te:

a) Trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo;

Es introducido en la sección 737 de la subsección "B" en el Título VII de la Ley.

Intentaremos explicar a continuación la relación de los términos de los Acuerdos entre la Ley de Acuerdos Comerciales y las Negociaciones Comerciales Multilaterales.

El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, de acuerdo a la Ley, se refiere a las facilidades otorgadas a los exportadores estadounidenses, en el sentido de que tendrán la oportunidad de comentar sobre prácticas del exterior que quizá discriminen en contra de productos de Estados Unidos, así como tendrán el derecho de acceso al sistema de certificación nacional y regional de países extranjeros.

En la administración de la nueva legislación, las autoridades intentan evitar el establecimiento de nuevas oficinas gubernamentales; especificar, siempre que sea posible, las funciones de las oficinas existentes. Así, el propuesto "Centro de Información de Normas" será colocado en el National Bureau of Standards, del Departamento de Comercio, el cual cuenta ya con instalaciones de este tipo.

Lo anterior es básicamente lo estipulado por el GATT respecto a las obligaciones aplicables a los productos agrícolas e industriales: "La obligación de no elaborar, aprobar ni aplicar reglamentos técnicos o normas con el fin de crear obstáculos al comercio, y de velar porque ni las normas propiamente dichas ni su aplicación tengan por efecto la creación de obstáculos innecesarios al comercio internacional".^{30/}

En cuanto al Acuerdo sobre Compras del Sector Público, la Ley de - Acuerdos Comerciales establece la exigencia a las Partes del Acuerdo de administrar ciertos programas de compra de tal manera que -- productos ofrecidos por otro país sean tratados no menos favorablemente que los productos domésticos, para que de esta forma no haya discriminación entre los productos extranjeros y los abastecedores nacionales.

El Título III permitía al Presidente establecer las obligaciones del Acuerdo, ejercitando la autoridad legislativa en el contenido y confirmando regulaciones y prácticas administrativas de acuerdo a la carta y espíritu del Acuerdo. La discriminación existente en contra de compras del exterior será suspendida temporalmente y solamente se aplicará con respecto a compras específicamente cubiertas por el Acuerdo, existiendo sin embargo, un cierto número de --

^{30/} Instrumento Básicos del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)

exclusiones ,

La administración tomará todas las acciones necesarias para asegurar que otros países que se benefician de la competencia abierta de las compras gubernamentales de Estados Unidos, ofrecen oportunidades de competencia recíprocas a los productos de este país.

Por lo que toca al Acuerdo sobre Subsidios y Derechos Compensatorios y el Código Antidumping, una prueba de daño ha sido incluida a la Ley norteamericana. Anteriormente, la legislación de derechos compensatorios operaba sin considerar daños en cualquier caso en que una mercancía gravable que se importaba a Estados Unidos, se beneficiaba de una prima de subsidio.

Además de incluir la prueba de daño, la legislación contiene estipulaciones subsidiadas están causando un daño material a la industria doméstica, que produce un artículo similar, una ayuda efectiva le sea proporcionada. El tiempo para una investigación será reducido sustancialmente. La legislación trata esos problemas en una forma consistente con la obligación de Estados Unidos en el Acuerdo de Subsidios.

La prueba de daño material se aplicará a los productos de países firmantes del Acuerdo.

La prueba de daño se aplicará a la mercancía que no paga arancel, de cualquier procedencia, incluyendo a los productos del SGP. -- Conforme a la mercancía gravable de países o posesiones (territorios) diferentes de los descritos anteriormente, la prueba de daño no se aplicará.

La promulgación de la Ley, por tratarse de una innovación, deberá mejorar la administración de la Ley Antidumping norteamericana de 1921. Mientras en esta legislación existen cambios esenciales, nuevos procedimientos son contemplados, la mayor parte de los cuales están pensados para facilitar las investigaciones antidumping y asegurar el oportuno establecimiento de derechos antidumping cuando sea debido. La Ley también está pensada para asegurar la conformidad de la legislación interna con el revisado Código Antidumping negociado en las NCM.

Las industrias de los Estados Unidos adversamente afectadas por las importaciones de productos vendidos a precios de dumping o subsidiados se beneficiarán de procedimientos mejorados dentro de la legislación sobre derechos compensatorios y antidumping.

Como hemos podido observar, los resultados de la Ronda Tokio de las Negociaciones Comerciales Multilaterales fueron introducidas a la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 de los Estados Unidos; aún cuando la Ley se dictó el 26 de julio de 1979 y las NCM concluyeron 4 meses después, el 28 de noviembre del mismo año.

4.2. LA CLAUSULA DE HABILITACION DE LA LEY DE ACUERDOS COMERCIALES.

El Sistema Generalizado de Preferencias se concibe como una excepción al Artículo 1 del GATT que se refiere al trato no discriminatorio de nación más favorecida, lo cual llevó a los países en desarrollo a solicitar que se convirtiera en norma jurídica del Acuerdo General adicionalmente, los países en vías de desarrollo intentaron obtener un reconocimiento jurídico de que en las negociaciones comerciales no deben estar obligados a hacer concesiones recíprocas. Se pretendía que esos "tratos especiales y diferenciados" se incluyeran en el GATT mediante una "cláusula de habilitación".

En esta forma, la Ley de Acuerdos Comerciales contiene una "cláusula de habilitación", según la cual los países en desarrollo, independientemente del artículo 1 del Acuerdo General. Sin embargo, la

cláusula de habilitación no obliga a los países desarrollados a conceder "trato especial y diferenciado" a los países en vías de desarrollo, ya que es una cuestión optativa o voluntaria y cubre solo ciertas medidas: 1) el Sistema Generalizado de Preferencias; 2) trato diferenciado en relación a los artículos del Acuerdo General que se refieren a las medidas no arancelarias regidas por acuerdos internacionales negociados bajo el GATT; 3) acuerdos regionales o mundiales entre los países en desarrollo; y 4) trato especial para los países de menor desarrollo relativo.

4.3. LA POLITICA DE GRADUACION.

Durante las negociaciones Comerciales Multilaterales, los países en desarrollo presentaron un conjunto detallado de propuestas relativas al marco jurídico con el propósito de mejorar el Acuerdo General y de darle una función más activa en el estímulo de la expansión del comercio entre países desarrollados y países en desarrollo concediendo nuevos beneficios para el comercio de los países en desarrollo. Estos últimos habían pedido, en particular, que las mejoras introducidas en el marco jurídico en que se desarrollaba el comercio internacional respondieran directa y válidamente a sus necesidades en materia de comercio y desarrollo y no impusieran en ningún caso nuevas cargas o limitaciones a los países en desarrollo. El objetivo principal de esos países en las negociacio

nes sobre el marco jurídico era crear en el GATT un marco jurídico permanente para la concesión de un trato diferenciado y más favorable en el comercio entre países desarrollados y países en desarrollo, a fin de hacer esa diferenciación jurídicamente viable en todos los aspectos de las relaciones comerciales entre países desarrollados y países en desarrollo y, entre otras cosas, legitimar el SGP y las preferencias comerciales entre países en desarrollo. Los países en desarrollo insistieron en su resuelta oposición a ciertas ideas expuestas por los países desarrollados en los trabajos del Grupo, entre ellas la de la "graduación" en virtud de la cual se podía retirar el trato especial diferenciado cuando un país en desarrollo reuniera ciertas condiciones no definidas y las referentes a nuevas normas por las que se limitaría la libertad de los países en desarrollo de controlar sus exportaciones de materias primas y de productos semielaborados.

Por otra parte, como apuntábamos en el primer inciso del presente capítulo, el Grupo "Marco Jurídico" elaboró 4 textos 31/ de aplicación para los países en desarrollo, destacándose el primero y el cuarto, relativos al "trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo", cuya decisión había de ser adoptada por las Partes Contratantes.

31/ Resoluciones de las NCM cuando se crea el Grupo Marco Jurídico

El párrafo 1 de la decisión contiene una nota de pie de página en la que se señala que "las partes contratantes conservarían la posibilidad de considerar caso por caso, de conformidad con las disposiciones del Acuerdo General sobre acción colectiva, todas las propuestas sobre trato diferenciado en otras esferas". Por consiguiente, cualquier otra propuesta sobre trato diferenciado que no esté comprendida en el párrafo 1 (es decir que se refiera a un trato diferenciado que no se conceda bilateral o regionalmente) deberá ser examinada por las Partes Contratantes siguiendo un procedimiento idéntico al necesario para obtener la suspensión conforme al artículo XXV del Acuerdo General, lo que no constituye ninguna mejora en relación con la situación jurídica anterior a las Negociaciones Comerciales Multilaterales por lo que respecta a esas otras propuestas.

En esta forma, la cláusula de habilitación queda compensada por la cláusula de graduación que figura en el párrafo 7 de la decisión. Las disposiciones sobre la graduación reafirman el principio de la no reciprocidad enunciado en el párrafo 8 del artículo XXXVI del Acuerdo General, pero van más allá al establecer que los países en desarrollo aceptarían mayores obligaciones en virtud del Acuerdo General a medida que mejorase su situación económica es decir, que su capacidad de hacer contribuciones o conce-

siones negociadas se incrementará con el desarrollo progresivo de su economía y esperan por tanto participar más plenamente en el marco de derechos y obligaciones del Acuerdo General. Se declara también que se debería modificar el trato diferenciado a medida que cambiasen las necesidades de los países en desarrollo en materia de desarrollo, finanzas y comercio.

Cabe observar que los resultados conseguidos en esta esfera de las negociaciones afectarán más a la forma que al fondo. Por un lado, la cláusula de habilitación 32/ introduce en el sistema jurídico del Acuerdo General un trato diferenciado en cuatro sectores en que los países en desarrollo ya lo recibían de hecho y hasta cierto punto de derecho. Por otro lado, la cláusula de habilitación limita toda ampliación posterior del alcance del trato diferenciado dentro de la estructura del GATT, al someterlo a la aprobación de las Partes Contratantes del Acuerdo General. Además, la decisión introduce el principio de graduación, el cual, aunque está redactado en forma vaga, sienta un precedente jurídico en el sistema del GATT al exigir que los países en desarrollo acepten mayores obligaciones a medida que mejore su situación económica. Esta idea fue aplicada por los Estados Unidos a partir de 1980, teniendo profundas consecuencias para el comercio de México y ese país.

32/ Cláusula de habilitación; sbcapítulo 4.2 del presente estudio.

En efecto, la política de graduación, basada en el trato especial y diferenciado establecido en el Acuerdo General, fue introducida a la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 de los Estados Unidos en perjuicio, principalmente, de los productos mexicanos amparados por el SGP.

En esta forma, la adopción por parte de los Estados Unidos de la política de graduación, resultó incompatible con el 5º punto de la Declaración de Tokio en el sentido de mejorar el Sistema Generalizado de Preferencias.

5. POSIBILIDADES DE EVITAR MEDIANTE SISTEMAS DE ALERTA LA APLICACION DE LA CLAUSULA DE NECESIDAD DE COMPETENCIA A PRODUCTOS MEXICANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS.

5.1. Límites de Exclusión.

Hasta ahora hemos podido observar la manera en que la aplicación de la Cláusula de Necesidad de Competencia afecta a los productos mexicanos de exportación a los Estados Unidos.

En efecto, en el período comprendido entre 1976 y 1981, exportaciones mexicanas por un valor de 4 513 millones de dólares se han visto afectadas por la CNC. (ver cuadro 19).

Sin embargo, como quedó asentado en el capítulo 2 del presente estudio, la aplicación de la CNC se basa en dos principios fundamentales, a saber:

- a) exclusión por límite máximo de valor; que en 1982 fue de 50.2 millones de dólares; y
- b) exclusión por límite del 50% de las importaciones totales de los Estados Unidos del producto que se trate.

No obstante, como podemos observar, ningún sistema podría garantizar el éxito completo para evitar la exclusión de los productos mexicanos por la CNC, debido a que el criterio de exclusión del límite de 50% no depende exclusivamente de las exportaciones mexicanas, ésto es,

que el porcentaje de las exportaciones mexicanas estará en función de las exportaciones realizadas por otros países a los Estados Unidos.

Por su parte, el sistema de alerta propuesto tiene la finalidad de evitar la exclusión de productos del SGP cuyo criterio base es el límite máximo del valor. Cabe destacar que este sistema será el resultado de la coordinación de los organismos públicos y privados, los cuales son principalmente: 1) Organización de Estados Americanos; 2) Departamento de Comercio de Estados Unidos; 3) Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana; 4) Instituto Mexicano de Comercio Exterior; y 5) Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Hasta el momento, el aparato productivo mexicano conlleva síntomas de anarquía desde la producción hasta la comercialización; prueba de ello, son las exclusiones sistemáticas de los beneficios del SGP de productos nacionales exportados a los Estados Unidos, que rebasan el límite máximo del valor.

Por lo anterior, es imperativa la coordinación de los organismos propuestos con la finalidad de evitar, en términos relativos, más del 50% de las posibilidades de exclusión. Esto equivale a decir que una vez eliminado el riesgo de exclusión por efecto del límite máximo

del valor, el límite participación resultará aleatorio a las exportaciones mexicanas al vecino país del Norte.

5.2. Definición de los Organismos.

En el inciso anterior dejamos señalados los organismos sobre los cuales se sustentarian los sistemas de alerta para prevenir la exclusión de productos mexicanos de los beneficios del SGP. Sin embargo, consideramos pertinente explicar las razones de haber seleccionado estos 5 organismos y las funciones que cada uno de ellos realiza:

1) Organización de Estados Americanos.

En primer lugar tenemos a la Organización de Estados Americanos, cuyo antecedente más remoto es el Congreso de Panamá celebrado en 1826 a instancias de la invitación de Simón Bolívar a varias Repúblicas. Posteriormente, se efectuó la Primera Conferencia Internacional Americana en 1890, cuya sede fue Estados Unidos.

Como resultado de esta Conferencia, fue creada la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas, cuyo objetivo principal era el de estrechar los vínculos comerciales; para este efecto, las tareas específicas las realizaría la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas, llamada en 1902 Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas.

De esta manera, en 1906 todas las Repúblicas del continente pertenecían a la OEA.

En abril de 1948, siendo Bogotá la sede, las 21 Repúblicas americanas se reunieron a efecto de consolidar la Unión y suscribir la Carta de la OEA, pasando a formar un organismo regional al interior de las Naciones Unidas.

La estructura orgánica de la OEA se compone de varios Consejos y Comisiones: Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Comité Jurídico Interamericano; Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Consejo Permanente, etc.

Sin embargo, nuestra atención se centra en el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) debido a que le corresponden las tareas de revisar las acciones económicas y comerciales entre los países del continente.

El CIES está compuesto por un Ministro de cada país y se reúnen anualmente.

En efecto, este Consejo adquiere mayor importancia en tanto que de él se deriva la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON), sobre la cual es posible establecer el mecanismo propuesto.

La creación de la CECON, en 1970, se dió cuando el gobierno del entonces Presidente Nixon aceptó la propuesta latinoamericana de establecer una Comisión Especial dentro del CIES que analizara los problemas de Latinoamérica con Estados Unidos y contribuir con ello a superar las diferencias que se venían agudizando entre ambas partes, lo que había llevado a un estancamiento en el tratamiento de los asuntos dentro del mismo CIES.

De todo ésto surgió la CECON, en cuyas áreas de acción quedó incluido el establecimiento de consultas entre Estados Unidos y los países latinoamericanos; los problemas de acceso al mercado estadounidense y el mejoramiento del comercio interamericano.

Cabe destacar que el nacimiento de la CECON estuvo asociado con problemas coyunturales para los países latinoamericanos, como fue: la sobretasa del 10% a las importaciones estadounidenses en 1971; la exclusión de Venezuela y Ecuador del SGP; el inicio de la Ronda Tokio de las Negociaciones Comerciales Multilaterales y el consiguiente estancamiento de las negociaciones entre América Latina y los Estados Unidos.

Este estancamiento de las negociaciones se manifestó a partir de 1974, cuando se redujo la intensidad de las reuniones, tanto de consulta como de negociación. Ello se debió a la actitud de Estados Unidos du

rante el lapso 1974-1979, en el sentido de que el proceso de negociación regional había cristalizado con el establecimiento de su SGP y las futuras demandas latinoamericanas debían hacerse al amparo de las negociaciones de la Ronda Tokio.

Ahora bien, con base en lo anteriormente expuesto, se contempla claramente la necesidad de impulsar las acciones del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA, con vistas a agilizar la realización de los estudios encomendados en materia del SGP y remitirlos inmediatamente y sistemáticamente a la actual Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) de México.

2) Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

Por otra parte, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, - fue creado en marzo de 1913, cuando se reorganizó el Departamento de Trabajo y Comercio, creado en febrero de 1903, transfiriendo las actividades laborales al nuevo Departamento del Trabajo.

El Departamento de Comercio está compuesto de la Oficina del Secretario y las unidades operativas.

El Secretario es responsable de la Administración de todas las funciones y autoridades asignadas al Departamento de Comercio y de asesorar al Presidente en política federal y programas relacionados con los sectores industrial y comercial de su economía nacional.

El Departamento de Comercio Internacional realiza las actividades económicas que son de responsabilidad del Subsecretario de Comercio Internacional.

Asimismo, para una mejor coordinación de las actividades relacionadas con el comercio exterior de los Estados Unidos, en enero de 1980 fue creada la Administración de Comercio Internacional a instancias del Secretario, con la finalidad de promover el comercio mundial y fortalecer la posición de los Estados Unidos en el comercio internacional.

En términos generales, el Departamento de Comercio tiene la función de diseñar las políticas que, en materia de preferencias arancelarias particularmente, son establecidas a nivel multilateral, bilateral, unilátero y por productos.

Estas políticas forman parte de los planes globales al exterior y se ajustan a las Leyes y Reglamentos internos en materia de comercio exterior.

En tal sentido, el régimen de preferencias se ajusta a las disposiciones del Presidente, el cual tiene plenas facultades para modificar las normas preferenciales, las cuales a su vez le son planteadas, como ya se indicó, por el Departamento de Comercio.

3) Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana.

La Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), fue creada en 1944 con el objeto de ayudar a los importadores y exportadores con orientaciones, trámites y apoyos para que desempeñen mejor sus operaciones comerciales.

Actualmente la ANIERM se compone aproximadamente de 850 socios representantes de la más amplia gama de actividades empresariales y económicas del país.

Para observar con mayor precisión la representatividad de estas 850 empresas, en 1981 el Sector Público absorbió el 35.4% de la importación total de México, en tanto que el Sector Privado absorbió el restante (64.6%), siendo el 45% representado por los socios de ANIERM.

Es importante destacar que dentro de las actividades de la Asociación

se encuentra, para los importadores, lo siguiente:

- 1) Orientación sobre clasificación arancelaria;
- 2) Asesoría en Código Aduanero y demás Leyes de Comercio Exterior;
- 3) Asesoría en Tráfico Aduanal;
- 4) Estadísticas y otros indicadores económicos;
- 5) Permisos de Importación (trámites definitivos y temporales ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Respecto a los exportadores, la ANIERM proporciona:

- 1) Información sobre transporte marítimo, terrestre y aéreo;
- 2) Información sobre financiamiento y seguros a la exportación ;
- 3) Orientación sobre trámites para la exportación;
- 4) Asesoría sobre la documentación para la exportación;
- 5) Trámite de permisos de exportación definitivos y temporales ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Asimismo, colabora ante la realización de trámites más complejos e imparte seminarios de capacitación.

Sin embargo, lo más importante sea quizá la concentración de las 850

empresas, más relevantes en el comercio exterior, en un solo organismo, al cual fluye la información de las variaciones del comercio internacional y la distribuye a sus socios afiliados.

4) Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

El Instituto Mexicano de Comercio Exterior, por su parte, fue creado en diciembre de 1970 como una respuesta a la necesidad de corregir el deterioro en las transacciones mexicanas con el exterior, correspondiéndole, como una de sus funciones principales, impulsar la promoción de las exportaciones.

En este contexto, los estímulos ofrecidos por el IMCE al sector exportador son los siguientes:

A) FERIAS Y EXPOSICIONES

- Envío de muestras, diseño y construcción de stand;
- Renta de espacio;
- Promociones antes y durante el evento;
- Préstamos de módulos para exhibición de los productos.

B) INVESTIGACION Y/O PROMOCION DE VENTAS EN EL MERCADO.

- Viajes de investigación y promoción (boletos de avión clase turista);
- Cuota de participación;

- Inscripción;
 - Colegiaturas.
- C) ASESORIA TECNICA EN EL PROCESO DE PRODUCCION/COMERCIALIZACION
- Adecuación del producto a mercados extranjeros;
 - Estrategia de comercialización de productos en mercados extran
jeros;
- D) ESTUDIO DE MERCADO.
- Perfil básico del producto;
 - Elaboración del estudio de mercado.
- E) PUBLICACIONES
- Folletos y catálogos;
 - Inserciones en revistas y/o periódicos;
 - Aduiovisuales;
 - Documentos;
 - Video casetes.

El IMCE, además de ser una Institución de servicios, colabora en di_ ferentes organismos (siempre desde la óptica del fomento del comercio exterior) y está regido por un Consejo de Administración, el cual lo forman siete Secretarías de Estado, siendo la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la que encabeza el sector.

Asimismo, el IMCE cuenta con un aparato que le permite voncular a los

productores nacionales a los diferentes mercados con posibilidades de recibir sus productos, el cual está formado por las diferentes Consejerías Comerciales en el Exterior.

5) Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

La Secretaría de Comercio (a partir de 1983 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial), en su calidad de cabeza de Sector, se aboca a delinear las políticas que regirán para la integración de los elementos que regulan el Sector Comercio y cubre el papel determinante en las acciones de comercio exterior.

Para efecto de que dichas acciones se orienten a corregir el deterioro en los términos de intercambio, en el marco de la política comercial mexicana, ha sido necesaria la utilización de instrumentos _acordes con la estructura económica y los objetivos de desarrollo del país. Los instrumentos utilizados más importantes son:

- Aranceles;
- Precios Oficiales;
- Permisos Previos a la Importación;
- Permisos a la Exportación;
- Estímulos a la Exportación;
- Acuerdos Comerciales Bilaterales y Multilaterales.

La utilización de estos instrumentos son plena responsabilidad de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, sin embargo, en la actualidad su uso ha correspondido solo a los cambios en la política comercial derivados de problemas de balanza de pagos y no para responder a las prácticas desleales de sus socios comerciales y mucho menos como medida de presión para ampliar y acelerar nuestra corriente comercial.

Por otra parte, en materia de SGP, le corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial realizar las negociaciones pertinentes a fin de llegar a acuerdos bilaterales de limitar las afectaciones al comercio de México con los Estados Unidos.

5.3. Mecanismo de Coordinación.

Ahora bien, una vez explicadas las actividades que desempeñan cada uno de los organismos señalados, procedemos a plantear la posible coordinación entre ellos.

El Departamento de Comercio de los Estados Unidos determina, con base en la información que le remite el Sistema de Aduanas, los productos que serán objeto de exclusión del SGP; bien sea que hayan rebasado un valor de importación superior a 50.2 (ejemplificando en 1982) millones de dólares, o bien que hayan participado con el 50% de

la importación total del mismo; sin embargo, antes de tomar una deter
minación, envía a su vez la información a la CECON, quien elabora las
estadísticas del aprovechamiento del SGP de cada uno de los países
beneficiarios.

Es en este proceso cuando el IMCE, a través de sus Consejeros Comer_
ciales en los Estados Unidos, debe intervenir como observador ante
la CECON y mantener el contacto sistemático con las oficinas del IMCE
en México, a efecto de que éste a su vez se aboque a identificar las
empresas exportadoras de los productos cuyo valor se esté incrementan_
do considerablemente.

Posteriormente, el IMCE remitirá a la ANIERM la relación de las empre_
sas que se encuentran en peligro inminente de ser excluidas del bene_
ficio del SGP.

La ANIERM por su parte, reunirá a dichas empresas con el objeto de ela_
borar programas de exportación que logren planificar ventas a los Esta_
dos Unidos que no rebasen los límites fijados para la exclusión.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, como cabeza de Sector,
deberá necesariamente ser informada de todas las gestiones que reali_
cen los Consejeros Comerciales, el IMCE y las reuniones empresariales

de la ANIERM, a efecto de lo siguiente:

- Negociar ante el Departamento de Comercio de los Estados Unidos el establecimiento de la Disposición de Minimis, cuando el caso lo requiera; y
- Hacer uso selectivo de sus instrumentos de comercio exterior, fijando cuotas de exportación a los Estados Unidos, cuando las resoluciones de las reuniones empresariales de ANIERM fueran negativas o los programas de exportación inoperantes.

Todo lo anteriormente expuesto, deberá hacerse por la vía oficial; primeramente, la SECOFI remitirá por escrito a la Asamblea de la CECON (con copia al Departamento de Comercio de los Estados Unidos) su petición para que los Consejeros Comerciales del IMCE en ese país participen como observadores en la elaboración de los análisis del aprovechamiento del SGP. Posteriormente, los informes periódicos de los Consejeros se remitirán de inmediato al IMCE en México, con copia para la SECOFI. Seguidamente, la SECOFI emitirá un comunicado expresando la facultad conferida para imponer cuotas de exportación mediante limitaciones en los permisos expedidos.

En esta forma, cuando el IMCE remita la relación de empresas con posibilidad de ser eliminadas del SGP a la ANIERM, las asambleas que

ésta última realice redundarán en la opción por la realización de programas de planificación de exportaciones.

Estas medidas de utilización de los instrumentos de comercio exterior por parte de la SECOFI serán expresadas claramente, toda vez que la exclusión de productos mexicanos del SGP de los Estados Unidos no solo afecta a las ventas de las empresas, sino que ello significa la reducción de las exportaciones del país debido al pago de impuestos arancelarios que origina la exclusión y la desventaja de los productos nacionales ante otros abastecedores de los Estados Unidos.

Esta coordinación tendrá como objetivo eliminar la práctica de la -
Cláusula de Necesidad de Competencia, en la medida en que dichos esfuerzos se orienten a racionalizar las exportaciones de productos beneficiados por el SGP. En tal sentido, ello significaría una serie de sistemas de alerta en donde tanto el exportador mexicano como el importador estadounidense estarán en posibilidades de decidir si exceden el límite de valor, o en el mejor de los casos, racionalizar sus operaciones y continuar aprovechando la franquicia arancelaria.

En efecto, estos sistemas de alerta incidirán asimismo en información a los importadores estadounidenses, toda vez que la CECOM y el Departamento de Comercio de los Estados Unidos emitirán periódicamente la situación de las importaciones procedentes de países beneficiarios, con lo cual tendrían oportunidades para racionalizar sus importaciones

y con ello evitarse el pago de derechos arancelarios.

Cabe destacar, que otros organismos no menos importantes coadyuvarían en el establecimiento de los sistemas de alerta, tales como la Secretaría - de Hacienda y Crédito Público de Mexico el Departamento de Aduanas de - los Estados Unidos, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio y la Camara de Comercio México-Estados Unidos.

Estos organismos, con las funciones que les han sido conferidas actuarán como apoyo en la difusión de los sistemas de alerta y colaboración en - su elaboración desde sus respectivas áreas.

El seguimiento de las importaciones tiene que hacerse especialmente con las cifras de los Estados Unidos, pues éstas son las que se consideran para la aplicación de las medidas restrictivas.

Consideramos que el seguimiento se podría realizar mediante la obtención periódica de las estadísticas de importación del Departamento de Comercio de los Estados Unidos; la comunicación de estadísticas a las Cámaras y - Asociaciones mexicanas y a los organismos oficiales de comercio exterior.

Como ha quedado señalado, el límite del 50% sería el problema más difícil de eliminar ya que no depende solamente de la exportación mexicana sino de los niveles de exportación de otros países y solo hacia finales de cada

no se podrá calcular y esto en forma aleatoria, sin posibilidades de una intervención que garantice el éxito.

Consideramos que para lograr éxito y llevar un verdadero control de las exportaciones mexicanas (sin el cual todo mecanismo de alerta se reduciría solo a información) convendría establecer convenios con Asociaciones y Cámaras sobre responsabilidad de sus socios en mantener ciertos niveles máximos y la responsabilidad del Gobierno de mantenerlos informados.

Es necesario asimismo, estudiar si la aplicación de la Cláusula de Necesidad de Competencia realmente causa efectos negativos sobre las exportaciones de algunos productos y por lo tanto vale la pena una acción, pues se dá el caso de artículos que, a pesar de ser excluidos del Sistema, continúan siendo la fuente principal de abastecimiento del mercado norteamericano.

Por tal motivo, es necesario señalar las posibilidades existentes de poner en práctica un servicio de alerta a cargo del Sector Comercio. Asimismo, comunicar a la ANIERM que el Gobierno de la República puede abocarse a realizar esta labor siempre y cuando exista un compromiso recíproco.

Por otra parte, es necesario identificar los productos que son verdaderamente afectados por la aplicación de la CNC y señalar aquellos que no se vean tan dañados por ella.

Finalmente, concordar con ANIERM una política respecto a los principales productos, considerando la posible eliminación de los mismos.

En esta forma, se obtendrá un beneficio significativo para el comercio exterior de México, toda vez que la captación de divisas por concepto de exportación a los Estados Unidos, siendo éstos el principal socio económico de nuestro país, quedará garantizada con montos específicos y podrá procederse a efectuar una eficiente sustitución de importaciones, así como consolidar el aparato productivo y colocar a México en óptima posición como país beneficiario del SGP de los Estados Unidos y, lo más importante, se centrarán las bases para reiniciar las sesiones, tanto de consulta como de negociación con nuestro vecino país del norte.

CONCLUSIONES

1. En el marco de la cooperación económica de México con el exterior, las relaciones bilaterales con los Estados Unidos de América se han mantenido tradicionalmente en un lugar preponderante para el desarrollo económico de ambos países.
2. La cooperación económica establecida entre las dos naciones se inscribe en el modelo de desarrollo y subdesarrollo; por tal motivo, en el transcurso de dicha cooperación, México ha debido asumir una política proteccionista con el objeto de impulsar el desenvolvimiento de su planta productiva con vistas a conseguir un óptimo desarrollo económico, en tanto que los Estados Unidos han adoptado una política proteccionista para mantener los niveles económicos alcanzados, en contra del desarrollo de México y de los demás países subdesarrollados.
3. En este contexto del deterioro de las economías de los países en vías de desarrollo, fue necesario instrumentar mecanismos que favorecieran a los países no industrializados a través de sus ventas -- a los países industrializados.
4. Uno de estos mecanismos es el Sistema Generalizado de Preferencias, cuyo establecimiento antecede a la propuesta que hiciera el entonces Primer Secretario General de la Conferencia de las Naciones --

Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Dr. Raúl Prebisch, en ocasión de celebrarse la Primera UNCTAD, en 1964 con sede en Ginebra, Suiza. Sin embargo, la aceptación del establecimiento de los esquemas preferenciales se dió en la Segunda UNCTAD en 1968, siendo la sede Nueva Delhi.

5. De esta manera, el esquema preferencial de los Estados Unidos, aun que fue establecido en la Ley de Comercio de 1974, entró en vigor hasta enero de 1976.
6. La aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos se da en un momento, para México, de crisis económica que desembocaría con la devaluación del peso en septiembre del mismo año.
7. Esta devaluación, aunada a la franquicia arancelaria de los productos beneficiados de exportación, ocasionaron la aceleración de la corriente comercial mexicana al vecino país del Norte.
8. Sin embargo, la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias llevó aparejada la disposición de la Cláusula de Necesidad de Competencia (CNC), la cual establece criterios para la exclusión de los productos, de acuerdo al valor y a la participación de un producto de exportación al mercado de importación estadounidense.

9. En cuanto a la participación, la CNC establece que si un producto absorbe el 50% del valor importado respecto de otros abastecedores, automáticamente es eliminado del esquema debiendo pagar los derechos arancelarios correspondientes.
10. Respecto al valor, quedó establecido que de acuerdo a la situación del Producto Interno Bruto y el nivel inflacionario en los Estados Unidos, el valor de exportación de un producto beneficiado por el Esquema sería considerado por el Departamento de Comercio, a fin de analizar sus niveles y con base en ello decidir su exclusión.
11. Por tanto, el sistema de alerta propuesto tiene como objetivo eliminar la práctica de la cláusula de Necesidad de Competencia aplicada por exceder el límite de valor; ésto es, en la medida que el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Asociación Nacional de Importadoras y de Exportadores de la República Mexicana y el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, se unan en un esfuerzo por racionalizar las exportaciones de productos beneficiados por el Sistema Generalizado de Preferencias, mediante un sistema de alerta, en el cual la OEA tendría un papel relevante como informador de las revisiones del Esquema Preferencial en los Estados Unidos, la cobertura de acción de los organismos de promoción mexicanos sería ampliada

al punto de poder establecer una coordinación con sus contrapartes estadounidenses. Y de esta manera, tanto el exportador mexicano - como el importador estadounidense estarán en posibilidad de decidir si exceden el límite de valor, o en el mejor de los casos, racionalizan sus operaciones y continúan aprovechando la franquicia arancelaria que otorga el Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos.

A N E X O S

LEY DE COMERCIO EXTERIOR DE 1974 DE ESTADOS UNIDOS

TITULO V. SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS

Sec. 501. FACULTAD PARA OTORGAR PREFERENCIAS

El Presidente podrá conceder, de conformidad en lo dispuesto en este artículo, exenciones de derechos de aduana a cualquier artículo elegible procedente de un país en desarrollo que haya sido designado beneficiario. Al adoptar esta medida, el Presidente deberá tener en cuenta:

- 1) El efecto de ella en cuanto a propiciar el desenvolvimiento económico de los países en desarrollo;
- 2) El grado en que otros países desarrollados importantes realicen un esfuerzo comparable para ayudar a las naciones en desarrollo mediante preferencias generalizadas para las importaciones de productos de esas naciones; y
- 3) El efecto previsible que tal medida tendrá sobre los productos estadounidenses de artículos semejantes o directamente competitivos.

Sec. 502. PAISES EN DESARROLLO DESIGNADOS BENEFICIARIOS

- A.1) Para los efectos de este título "país en desarrollo beneficiario" significa todo país respecto al cual esté vigente una orden ejecutiva del Presidente de Estados Unidos que lo designa

como país en desarrollo beneficiario para los efectos de este título. Antes de que el Presidente designe a un país como nación en desarrollo beneficiaria, para los efectos de este título, notificará a la Cámara de Representantes y al Senado su intención de hacer tal designación, junto con las consideraciones en que se funda su designación.

- 2) Si el Presidente ha designado a cualquier país como nación en desarrollo beneficiario para los efectos de este título, no revocará esa designación, ya sea mediante una orden ejecutiva para ese propósito o mediante una orden ejecutiva que tenga el efecto de anular esa designación, a no ser que, al menos 60 días antes de tal revocación haya notificado a la Cámara de Representantes y al Senado, y también al país de que se trate, su intención de anular dicha designación, junto con las consideraciones que --- hayan motivado tal designación.
- 3) Para los efectos de este título, la palabra "país" significa cualquier territorio o posesión exterior de otro país o los territorios de fideicomiso de las Islas del Pacífico. En el caso de asociaciones de países que formen una zona de libre comercio o una unión aduanera, el Presidente podrá disponer, mediante orden ejecutiva, que todos los miembros de tal asociación,

aparte de los que no pueden ser designados sean considerados como un solo país para los efectos de este título.

B. No podrá ser designado, con base en esta sección, ninguno de los siguientes países:

Alemania	Monaco
Austria	Noruega
Australia	Nueva Zelandia
Canadá	Polonia
Checoslovaquia	República de Sudáfrica
Estados miembros de la	Suecia
Comunidad Económica Europea	Suiza
Finlandia	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.
Hungría	
Islandia	
Japón	

Además, el Presidente no designará a ningún país en desarrollo beneficiario con base en esta sección:

1. Si ese país es comunista, a menos que :
 - A) Sus productos reciban trato no discriminatorio.
 - B) Sea parte contratante del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y miembro del Fondo Monetario Internacional, y
 - C) No esté controlado o dominado por el comunismo internacional.
2. Si ese país es miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, o forma parte de cualquier acuerdo entre paí_

ses y participa en actividades tendientes a cumplir ese acuerdo, cuyo efecto sea restringir la oferta de productos primarios vitales en el comercio internacional o elevar su precio a un nivel irrazonable y causar serios trastornos en la economía mundial; o participa en actividades directas para restringir la oferta de productos primarios vitales en el comercio internacional o para elevar su precio a un nivel irrazonable que provoque serias perturbaciones en la economía mundial;

3) Si ese país otorga trato preferencial a los productos de un país desarrollado que no sea Estados Unidos, que tenga, o es probable que tenga, un importante efecto adverso sobre el comercio de Estados Unidos, a menos que el Presidente haya recibido seguridades satisfactorias, a su juicio, de que ese trato preferencial terminará antes del primero de enero de 1976, o de que antes de esa fecha se tomaran medidas para evitar que se produzca ese efecto adverso, e informe al Congreso respecto a esas seguridades;

4) Si ese país.

A) Ha nacionalizado, expropiado o en alguna otra forma se ha apoderado de propiedades o del control de un ciudadano de Estados Unidos o de una corporación, asociación o sociedad en la que participen con 50% o mas, de las acciones ciudadanos de Es__

tados Unidos.

- B) Ha dado pasos para desconocer o anular convenios o acuerdos vigentes con un ciudadano de Estados Unidos o una corporación, asociación o sociedad cuya propiedad corresponda en un 50% o más a ciudadanos de Estados Unidos, que tengan por objeto nacionalizar, expropiar o apoderarse de cualquier otro modo de la propiedad o del control de la propiedad de dichas personas o entidades, o
- C) Ha decretado o puesto en vigor impuestos u otras exacciones, condiciones restrictivas de mantenimiento y operación, u --- otras medidas relacionadas con las propiedades de dichas personas o entidades, cuyo efecto sea nacionalizar, expropiar o apoderarse, de cualquier otro modo, de tales propiedades o de su control.

A menos que :

- D) El Presidente determine que
- I) Se ha dado o se está dando indemnización adecuada y efectiva a ese ciudadano, corporación, sociedad o asociación,
 - II) Se están realizando negociaciones de buena fe para dar indemnización pronta, adecuada y efectiva, de conformidad con las disposiciones aplicables del derecho internacional, o bien que esa nación adopta otras medidas para cumplir sus obligaciones de conformidad con el derecho

internacional respecto a ese ciudadano, corporación, sociedad o asociación, o

III) Se ha sometido a arbitraje, conforme a lo dispuesto por la Convención para el arreglo de Controversias sobre Inversiones, o en cualquier otro foro mutuamente aceptado, la controversia en que participa ese ciudadano, corporación, sociedad o asociación respecto a la indemniza--ción por ese apoderamiento, y

Envía con prontitud copia de tal determinación al Senado y a la Cámara de Representantes;

- 5) Si ese país no toma medidas adecuadas para cooperar con Estados Unidos a fin de impedir que narcóticos y otras sustancias sujetas a control (registradas en la sección 202 de la Ley General para el Control y Prevención del Abuso de Drogas de -- 1970 (21USC 812) producidas, transformadas o transportadas en dicho país, se introduzca ilegalmente a Estados Unidos; y
- 6) Si ese país, actuando sin buena fe, no reconoce la obligatorie--dad, o no hace cumplir, decisiones arbitrales pronunciadas en favor de ciudadanos de Estados Unidos, o de una corporación, asociación o sociedad pertenecientes en un 50% o más a ciuda--danos de Estados Unidos, que hayan sido dadas por árbitros de signados para ese caso concreto, o por organismos permanentes

de arbitraje a los cuales las partes en conflicto hayan sometido su disputa.

Lo dispuesto en los párrafos (4), (5) y (6) no será obstáculo para que se designe a un país como país en desarrollo beneficiario de conformidad con las disposiciones de esta sección, si el Presidente determina que dicha designación redundará en beneficio del interés económico nacional de Estados Unidos y da cuenta al Congreso de dicha determinación y de las razones en que se funda.

C. Para determinar si designa, o no, a algún país como país en desarrollo beneficiario conforme a esta sección, el Presidente tomará en cuenta:

- 1) El deseo manifestado por esa nación de ser designada;
- 2) El nivel de desarrollo económico de esa nación, incluso su producto nacional bruto per capita, los niveles de vida de sus habitantes y todos los demás factores económicos que considere apropiados;
- 3) Si las demás naciones desarrolladas importantes otorgan o no, a ese país un trato arancelario preferente generalizado; y
- 4) La medida en que ese país haya dado seguridades a Estados Unidos de que le dará acceso equitativo y razonable a sus mercados y a sus recursos de productos básicos.

D) Se reforma la nota inicial general 3(a) de la Clasificación --- Arancelaria de Estados Unidos (19 USC 1202), referentes a pro-- ductos de las posesiones insulares, con la adición, al final, de este nuevo párrafo:

"(III) sujetos a las limitaciones impuestas en las secciones - 503(b) y 504(c), de la Ley de Comercio de 1974, los artículos - designados elegibles según la sección 503 de dicha Ley y que se importen de alguna posesión insular de Estados Unidos, recibi-- rán un trato arancelario no menos favorable que el otorgado a los mismos artículos que se importen de un país en desarrollo beneficiario conforme a lo estatuido en el título V de dicha -- Ley".

E) El Presidente podrá exceptuar la aplicación del párrafo (2) de la subsección (b) a cualquier país durante el período en el que dicho país.

A) Sea parte de un acuerdo bilateral o multilateral del que Es-- tados Unidos sea también parte, si tal acuerdo cumple con - los objetivos de negociación establecidos en la sección 108 de asegurar a Estados Unidos acceso justo y equitativo, a - precios razonables, a los artículos de comercio que sean im-- portantes para satisfacer las necesidades económicas de Esta-- dos Unidos y

B) No viole dicho acuerdo mediante actividades que nieguen a Es
tados Unidos dicho acceso justo y equitativo.

Sec. 503 ARTICULOS ELEGIBLES.

A) De tiempo en tiempo, el Presidente publicará y enviará a la Comi
sión de Comercio Internacional listas de artículos elegibles para
los efectos de este título. Antes de que esa lista se envíe a la
Comisión, habrá entrado en vigor una orden ejecutiva emitida a te
nor de la sección 502, que designe países en desarrollo benefi---
ciarios. Lo dispuesto en las secciones 131, 132, 133 y 134 de es
ta Ley se cumplirá como si las medidas que se adopten conforme -
a la sección 501 se hubiesen adoptado con base en la sección 101
de esta Ley para poner por obra algún acuerdo comercial celebra_
do en virtud de lo dispuesto en la sección 101. Después de conocer
la opinión de la Comisión respecto a los artículos enlistados, el
Presidente designará, mediante orden ejecutiva, los artículos que
considere elegibles para los fines de este título.

B) El trato de exención de derechos establecido en la sección 501 res
pecto a los artículos elegibles se aplicará únicamente.

1) A los artículos importados directamente de un país en desarro
llo beneficiario al territorio en el que tienen jurisdicción
las aduanas de Estados Unidos; y

2) a) si el total del (1) costo o valor de los materiales producidos en el país en desarrollo beneficiario, más (11) los costos directos de las operaciones de elaboración realizadas en dicho país, no resulta inferior al 35% del valor estimado de dicho artículo en el momento de su entrada al territorio en el que tienen jurisdicción las aduanas de Estados Unidos; o

b) Si el total del (1) costo o valor de los materiales producidos en dos o más países miembros de la misma asociación de países que según la sección 502(a)(3) se considera como un solo país más (11) los costos directos de las operaciones de elaboración realizadas en tales países no resulta inferior al 50% del valor estimado de ese artículo en el momento de su entrada al territorio en el que tienen jurisdicción las aduanas de Estados Unidos.

Para los efectos del párrafo (2) (a), la palabra país no incluye a una asociación de países que, de conformidad con la sección 502(a)(3), se considere como un país pero si incluye a cualquier país -- miembro de tal asociación. El Secretario del Tesoro dictará las normas que sean necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en esta subsección.

C.1. El Presidente no podrá designar a ningún artículo de los que se trata en la subsección (a) si corresponde a alguna de las siguientes categorías de artículos susceptibles de resultar afectadas por las importaciones:

- A) Artículos textiles y de vestir sujetos a acuerdos textiles,
- B) Relojes de bolsillo o de pulsera,
- C) Artículos electrónicos susceptibles de resultar afectados por las importaciones,
- D) Artículos de acero susceptibles de resultar afectados por las importaciones.
- E) Artículos de calzado comprendidos en los siguientes renglones de la Clasificación Arancelaria de Estados Unidos: desde el 700.05 hasta el 700.27, desde el 700.29 hasta el -- 700.55.75 y desde el 700.60 hasta el 700.80.
- F) Productos de vidrio semimanufacturados, susceptibles de resultar afectados por las importaciones, y
- G) Cualquier otro artículo que el Presidente determine que es susceptible de resultar afectado por las importaciones en el contexto del Sistema Generalizado de Preferencias.

2. Ningún artículo será elegible para los efectos de este título durante el período en el cual esté sujeto a cualquier medida decretada conforme a lo dispuesto en la sección 203 de esta -

Ley o en las secciones 232 o 351 de la Ley de Expansión del Comercio de 1962.

Sec. 504 LIMITACIONES AL TRATO PREFERENTE.

- A) El Presidente podrá anular, suspender o limitar la aplicación -- del trato de exención de derechos acordados conforme a la sección 501 respecto a cualquier artículo o cualquier país; pero no se -- podrá establecer de conformidad con esta sección arancel alguno respecto a ningún artículo, que no sea el que se aplicaría de no ser por lo dispuesto en este título. Al adoptar las medidas que procedan con base en esta subsección el Presidente considerará los factores establecidos en las acciones 501 y 502 (c).
- B) Después de cumplir los requisitos de que se trata en la sección 502 (a) (2), el presidente anulará o suspenderá la designación -- de un país como nación en desarrollo beneficiaria si, después -- de haberla hecho, determina que como resultado de cambios en -- las circunstancias dicho país no habría podido ser designado co -- mo nación en desarrollo beneficiaria de conformidad con la sec -- ción 502 (b). Tal país dejará de ser una nación en desarrollo be -- neficiaria el día en que el Presidente emita una orden ejecuti -- va que revoque la designación de este país conforme a la sec -- ción 502.

C.1. Cuando el Presidente determina que un país.

- a) Ha exportado a Estados Unidos (directa e indirectamente) durante un año de calendario una cantidad de un artículo elegible cuyo valor estimado exceda a una suma que guarde la misma proporción respecto a 25 000 000 millones de dólares que la que represente el producto nacional bruto de Estados Unidos del año del calendario anterior al mencionado, según lo determine la Secretaría de Comercio, respecto al producto nacional bruto de Estados Unidos del año de calendario 1974, o
- b) Excepto por lo dispuesto en la subsección (d), ha exportado (directa o indirectamente) a Estados Unidos una cantidad de un artículo elegible igual o superior al 50% del valor estimado de las importaciones totales de ese artículo hechas por Estados Unidos durante cualquier año de calendario, entonces y dentro de los 60 días siguientes a la terminación de ese año de calendario, ese país no será ya tratado como nación en desarrollo beneficiaria con respecto a ese artículo, excepto cuando, antes del vencimiento del plazo de 60 días, el Presidente determine y publique en el Registro Federal que, con respecto a ese país.
- I) Ha existido una relación histórica de preferencia comercial,
- II) Está en vigor un tratado o acuerdo comercial que se refiere a las relaciones económicas entre ese país y

Estados Unidos, y que

III) Ese país no discrimina al comercio de Estados Unidos ni le impone barreras injustificables o irracionales, entonces lo podrá designar, o prorrogar su designación como país en desarrollo beneficiario respecto a ese artículo,

2. Un país que haya dejado de ser considerado como nación en desarrollo beneficiario respecto a algún artículo elegible con fundamento en lo dispuesto en esta subsección, podrá ser designado de nuevo con base en lo dispuesto en la sección 502, país en desarrollo beneficiario respecto a ese artículo si las importaciones de dicho artículo procedentes de ese país no rebasaron los límites establecidos en el párrafo (1) de esta subsección durante el año de calendario anterior.

D) No procederá aplicar lo dispuesto en la subsección (c) (1) (b) a algún artículo elegible si un artículo semejante o directamente competitivo no se produce en Estados Unidos en la fecha de promulgación de esta Ley.

E) Ninguna de las medidas dictadas con base en la sección 501 podrá afectar los aranceles dispuestos por la Legislatura de Puerto Rico de conformidad con la sección 319 de la Ley

de Aranceles de 1930 (19 USC 1319) respecto al café importado por Puerto Rico.

Sec. 505. PLAZO DE VIGENCIA DE LAS DISPOSICIONES DE ESTE TITULO, _
EXAMEN EXHAUSTIVO

- A) Ningún régimen de exención de derechos otorgados según lo dispuesto en este título seguirá en vigor después de 10 años de haberse promulgado esta Ley.
- B) Al cumplirse cinco años de la promulgación de esta Ley, o antes, el Presidente presentará al Congreso un informe amplio o completo sobre los resultados obtenidos de la aplicación de las disposiciones de este título.

REGLAMENTO DE ADUANA Y PROCEDIMIENTOS PARA LA APLICACION DEL SGP.

La parte 10 del Reglamento de Aduanas ha sido enmendada con el agregado de un nuevo título y las siguientes secciones 10.171 a 10.178:

SISTEMA GENERAL DE PREFERENCIAS

10.171 General

a) Autoridad estatutaria: El título V de la Ley de Comercio de 1974 (19 U.S.C. 2461 -2465) autoriza al Presidente a establecer un Sistema Generalizado de Preferencias(SGP) a fin de conceder franquicia a artículos elegibles importados directamente de un país en desarrollo designados beneficiarios.

Los países de menor desarrollo designados beneficiarios y los artículos estipulados para la franquicia son designados por el Presidente mediante orden ejecutiva de conformidad con las secciones 502(a)(1) y 503(a) de la Ley de Comercio de 1974 (19 U.S.C. 2462(a)(1), 2463(a)).

b) Definición de "país", a los efectos de las secciones 10.171 a 10.178 y con excepción de lo dispuesto en el párrafo 10.176(a), el término "país" significa país extranjero, territorio dependiente o posesión de ultramar de país extranjero o los territo

rios en fideicomiso de las Islas del Pacifico. Cuando una asociación de países constituya una zona de libre comercio o una -- unión aduanera, el Presidente podrá disponer mediante orden ejecutiva que los efectos de las secciones 10.171 a 10.178, sean -- considerados un solo país todos los miembros de dicha asociación, salvo los que conforme a la sección 502(b) de la Ley de Comercio de 1974 (19 U.S.C. 2462(b)) no pueden ser designados.

10.172 Solicitud de exención de derechos en aplicación del Sistema General de Preferencias

El Director del distrito pertinente solo permitirá que se presente solicitud de exención de derechos por ser aplicable el Sistema General de Preferencias si le consta que se han llenado los requisitos que figuran en esta sección y en las secciones 10.173. En el documento de entrada se reclamará por escrito la franquicia de cada artículo anteponiendo la letra "A" al número de partida pertinente -- de la Clasificación Arancelaria anotada de los Estados Unidos.

10.103 Prueba del país de origen

- a) Embarques valorados en más de \$ 250. (1) Certificado de origen.
Salvo lo dispuesto en el subpárrafo (5) del presente párrafo, el importador o consignatario, al entrar un embarque de mercancía

elegible valorada en más de \$ 250 deberá ofrecer prueba del país de origen de éste presenta al Director del Distrito el Certificado de Origen, Formulario A, del Sistema General de Preferencias. El Formulario A deberá completarse debidamente y llevar la firma del exportador de la mercancía en el país del cual se importe directamente y la certificación de la autoridad oficial en dicho país

- 2) Duplicado del Certificado de Origen. en caso de pérdida, robo o destrucción del Certificado de Origen, el Director de Distrito al entrar la mercancía aceptará un duplicado emitido por el organismo gubernamental pertinente del país de origen y refrendado con la palabra "duplicado" en la casilla 4. El duplicado deberá llevar la fecha del Certificado original y entrará en vigor a partir de esa fecha.
- 3) Liberación mediante fianza. Si al entrar la mercancía no se presenta debidamente completado el Certificado de Origen pertinente ni un duplicado del mismo según se lo descubre en el subpárrafo (2) de este párrafo, se aceptará la entrada, con sujeción al cumplimiento de los requisitos consignados en las secciones 10.172 y 10.174 a 10.178 únicamente si el importador o consignatario presta fianza en los formularios aduaneros 7551, 7553 o

7595 hasta la presentación del Certificado de Origen. El monto de la fianza será el requerido en la sección 113.14 de este capítulo. Dentro de los 60 días siguientes a la entrada de la mercancía, o del período adicional que el Director de Distrito permita por causa determinada, el importador o designatario deberá entregar el Certificado de Origen al Director de Distrito. Si no se entrega el Certificado al Director de Distrito dentro de los 60 días siguientes a la entrada o dentro del período adicional que el Director de Distrito permita por causa justificada se tasaré la liquidación de los daños en el monto de la fianza presentada en el Formulario Aduanero 7551. (Cuando la transacción se haya cargado contra) una fianza prestada en los formularios 7553 o 7995, se tasaré la liquidación en el monto que se habría exigido bajo la fianza prestada en el Formulario Aduanero 7551.

- 4) Verificación de la prueba. La prueba del país de origen requerida en el presente párrafo estará sujeta a la verificación que considere necesaria el Director de Distrito.
- 5) Dispensa del Certificado de Origen.

I) El Director de Distrito podrá dispensar de la presentación del Certificado de Origen sólo en el caso de efectos personales o enseres domésticos, que no se intenta vender ni

se han traído para otras personas cuando por otras razones esté convencido de que la mercancía puede entrar con franquicia a tenor del Sistema General de Preferencias.

II) Hasta el 31 de marzo de 1976 el Director de Distrito podrá eximir de la presentación del Certificado de Origen cuando de otro modo esté convencido de que la mercancía puede entrar con franquicia a tenor del Sistema General de Preferencias.

b) Embarques valorados en \$250 o menos. Aunque no se requiere la -- presentación del Certificado de Origen para los embarques valorados en \$ 250 o menos, el Director de Distrito podrá exigir las - otras pruebas del país de origen que considere necesarias.

10.174 Prueba del embarque directo.

a) Documentos de prueba de embarque directo.

El Director de Distrito podrá requerir que dentro de un plazo de 60 días a partir de la fecha de entrada se presenten los documentos pertinentes de embarque, las factoras u otros documentos en calidad de prueba de que los artículos fueron "importados directamente", según se define en la sección 10.175.

Toda prueba de embarque directo exigida por el Director de Distrito estará sujeta a la verificación que dicho Director considere necesaria.

- b) Exención de la prueba del embarque directo. El Director de Dis_ trito podrá eximir de la presentación de la prueba del embarque directo cuando esté convencido de que es obvio que la mercancía, teniendo en cuenta su clase y valor, reúne las condiciones para el tratamiento prescrito en el Sistema General de Preferencias.

10.175 Definición del término "importado directamente".

Para que puedan recibir el tratamiento prescrito en el Sistema Gene_ ral de Preferencias, los artículos estipulados deberán ser importa_ dos directamente desde un país en desarrollo que haya sido designa_ do beneficiario. A los efectos de las secciones 10.171 a 10.178, el término importado directamente significa:

- a) Embarque directo desde el país beneficiario hasta los Estados -- Unidos, sin pasar por el territorio de otro país, o
- b) Salvo lo dispuesto en el párrafo (c) de la presente sección, si la mercancía ha sido embarcada desde el país beneficiario hasta los Estados Unidos tránsito por el territorio de otro país y du_ rante el tránsito no ha sido introducida en el comercio de nin_ gún otro país y las facturas, conocimiento de embarque y otros documentos pertinentes indican que el destino final son los Es_ tados Unidos.

c) Si ha sido embarcada desde un país beneficiario hasta los Estados Unidos en tránsito por una zona de libre comercio de un país beneficiario y no ha de ser introducida en el comercio del país de dicha zona; y

1) Los artículos elegibles no pasan por otras operaciones salvo

i) clasificación, graduación o prueba;

ii) empaque, desempaque, cambio de empaque, trasiego y reen^uvase en otros envases;

iii) fijación de marcas, rótulos u otros distintivos similares en los artículos, o su empaque, si es accesorio de las operaciones permitidas conforme a la presente sección, o

iv) las operaciones necesarias para mantener la mercancía - en las condiciones en que fue introducida en la zona de libre comercio.

2) La mercancía podrá ser comprada o revendida, siempre que no sea al por menor, para la exportación dentro de la zona de libre comercio.

3) En la columna 12 del Certificado de Origen que émita el país beneficiario de origen deberá consignarse que los artículos elegibles se conforman a los requisitos del origen de los bienes -

exportados a los Estados Unidos de acuerdo con el Sistema General de Preferencias. En la columna 2 del Certificado de Origen deberá hacerse constar el nombre del consignatario de los Estados -- Unidos o de la zona de libre comercio.

- 4) La autoridad pertinente del país beneficiario que mantenga la zona de libre comercio deberá expedir un Certificado de Origen, - Formulario A, en el cual declare las operaciones que se efectuaron en dicha zona. El Certificado original emitido por el país beneficiario de origen será retenido por la autoridad pertinente del país que mantenga la zona de libre comercio; una copia - del Certificado será enviada al importador de los Estados Uni-- dos.
- 5) A los efectos de la presente sección, zona de libre comercio - significa un área o región determinada que haya sido declarada y protegida por autoridad gubernamental y en la cual pueden realizarse ciertas operaciones con los artículos sin introducirlos en el comercio del país de la zona.

10.176 Criterios relativos al país de origen.

- a) Mercancía producida en un país en desarrollo designado benefi - ciario.

La mercancía que sea producto, artículo, manufactura o montaje de un país beneficiario en desarrollo y se importe directamente de él será elegible para entrada franca conforme al Sistema General de Preferencias, sólo cuando la suma del costo o valor de los materiales producidos en dicho país y de los costos directos de las operaciones de elaboración que en él se realicen no sean menor del 35% del valor del artículo tasado de acuerdo con la sección 402 a 402a. de la Ley Arancelaria de 1930, enmendada (19 U.S.C. 140(1)(a), 1402). A los efectos del presente párrafo, el término país no incluye a la asociación considerada en conjunto como un solo país, conforme a 10.175b sino al país miembro de una asociación de esta clase.

b) Mercancía producida en dos o más países miembros de una asociación.

La mercancía que sea producto, artículo, manufactura o montaje de dos o más países miembros de una asociación considerada en conjunto como un solo país, según la sección 602(a)(3) de la Ley de Comercio de 1974 (19 U.S.C. 2462(a)(3) y 10.171(b)0, y se importe directamente desde uno de ellos será admisible con entrada franca conforme al Sistema General de Preferencias sólo

cuando la suma del costo o valor de los materiales producidos - en tales países y de los costos directos de las operaciones de elaboración que en ellos se realicen no sea menor del 50 por ciento del valor del artículo tasado de acuerdo con la sección 402 o 402a de la Ley Arancelaria de 1930, enmendada (19 U.S.C. 140(1)(a), 1402).

c) Mercancía cultivada, producida o manufacturada en el país en desarrollo designado beneficiario.

Se considerará de ordinario que llenan los requisitos consignados en la presente sección la mercancía que sea íntegramente producto, artículo o manufactura de un país beneficiario - en desarrollo o de una asociación considerada como un solo -- país según la sección 502(a)(3) y 10.171(b) y los productos - manufacturados con materiales producidos únicamente en tales países.

10.177 Costo o valor de los materiales producidos en el país

a) Definición de "producidos en el país en desarrollo beneficiario"

A los efectos de las secciones 10.171 a 10.178, la fase "producidos en el país en desarrollo beneficiario" se refiere a los materiales de que se compone el artículo estipulado, y que son

- 1) Integramente producto cultivado, artículo o manufactura del país beneficiario; o
 - 2) Se les transforma en el país beneficiario en un artículo nuevo y diferente
- b) Origen dudoso. Cuando el origen del artículo no puede determinarse ni demostrarse a satisfacción del Director de Distrito, no se les considerará en el país beneficiario.
- c) Determinación del costo o valor de los materiales producidos en el país beneficiario.
- 1) El costo o valor de los materiales producidos en el país beneficiario comprende:
 - i) El costo real de los materiales para el fabricante
 - ii) El flete, seguro, embalaje y todos los demás costos ocasionados por el transporte de los materiales hasta la planta del fabricante, cuando no se incluyan en el costo real de los materiales para dicho fabricante;
 - iii) El costo real del desperdicio o deterioro (lista de materiales) menos el valor del desecho recuperable; y
 - iv) Los impuestos o derechos que exige sobre los materiales el país beneficiario o una asociación considerada como un solo país, siempre que no haya exoneración de impuestos en el momento de la exportación.

2) Cuando se proporcione sin costo al fabricante, o a un precio menor que el valor equitativo de mercado, el costo o valor del material se determinará computando la suma de :

- i) Todos los gastos ocasionados por el cultivo, producción, manufactura o montaje del material, incluso gastos generales;
- ii) Una cantidad por concepto de utilidades; y
- iii) Flete, seguro, embalaje y todos los demás costos ocasionados por el transporte de los materiales hasta la planta del fabricante.

Si no se dispone de la información pertinente para computar el costo o valor de los materiales, el tasador podrá verificarlo o estimarlo utilizando todos los medios a su alcance.

10.178 Costos Directos de las operaciones de elaboración realizadas en el país menos desarrollado beneficiario.

a) Partidas comprendidas en los costos directos de las operaciones de elaboración.

Según se usa en la sección 10.176; la frase, "costos directos de las operaciones de elaboración" significa los costos ocasionados directamente por el cultivo, producción, manufactura o montaje de la mercancía pertinente o atribuibles normalmente a tales

operaciones.

Estos costos comprenden, entre otros:

- 1) Todos los costos reales de mano de obra para el cultivo, producción, manufactura o montaje de la mercancía, incluso beneficios marginales, adiestramiento en el trabajo y costos del personal de ingeniería, supervisión, control de calidad y otras funciones similares.
 - 2) Matrices, moldes, herramientas y depreciación de maquinaria y equipo que pueden asignarse a la mercancía pertinente;
 - 3) Costos de investigación, desarrollo, diseño, ingeniería y planos, en cuanto pueden asignarse a la mercancía pertinente; y
 - 4) Costos de inspección y prueba de la mercancía.
- b) Partidas que no se incluyen en los costos directos de las operaciones de investigación .

Las partidas que no se incluyen en los "costos directos de las operaciones de elaboración" son las que no pueden atribuirse directamente a la mercancía pertinente o no son "costos" de manu

facturas del producto. Estos costos comprenden, entre otros:

1) Utilidades y

2) Gastos comerciales generales que no pueden asignarse a la mercancía o no se relacionan con su cultivo, producción, manufactura o montaje por ejemplo, sueldos del personal administrativo, seguro contra accidentes y responsabilidad civil, publicidad y sueldos, comisiones o gastos de los agentes vendedores. (R.S. 251, enmendada, sección 624.46 Stat. 759, sec. 503(b), 88 Stat. 2069 (19U.S.C. 66, 1624, 2463 (b)).

INDICE DE CUADROS

	PAGINA
CUADRO NO. 1 MEXICO: BALANZA DE PAGOS 1939 - 1981.....	6
CUADRO NO. 2 MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO (TASAS DE CRECIMIENTO).....	15
CUADRO NO. 3 MEXICO: CUENTA CORRIENTE (TASA DE COBERTURA DE LAS EXPORTACIONES).....	19
CUADRO NO. 4 CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO.....	24
CUADRO NO. 5 COBERTURA DEL COMERCIO TOTAL.....	25
CUADRO NO. 6 PETROLEO Y PRODUCTO INTERNO BRUTO.....	26
CUADRO NO. 7 COBERTURA DE LAS EXPORTACIONES DE PETROLEO...	26
CUADRO NO. 8 MEXICO: BALANZA COMERCIAL.....	27
CUADRO NO. 9 MEXICO: DISTRIBUCION DEL COMERCIO TOTAL POR PAISES.....	28
CUADRO NO. 10 MEXICO: BALANZA COMERCIAL CON LA C.E.E.....	28
CUADRO NO. 11 MEXICO: BALANZA COMERCIAL CON BLOQUES ECONO- MICOS.....	30
CUADRO NO. 12 BALANZA COMERCIAL DE MEXICO CON LOS ESTADOS UNIDOS (1970-1975).....	78
CUADRO NO. 13 BALANZA COMERCIAL DE MEXICO CON LOS ESTADOS UNIDOS (1976-1981).....	81
CUADRO NO. 14 BALANZA COMERCIAL DE MEXICO CON LOS ESTADOS UNIDOS (1970-1981).....	85
CUADRO NO. 15 MEXICO: PRINCIPALES PRODUCTOS IMPORTADOS DE ESTADOS UNIDOS.....	93
CUADRO NO. 16 EXPORTACIONES DE CRUDO.....	103
CUADRO NO. 17 MEXICO: PARTICIPACION DE LA EXPORTACION DE - PETROLEO EN LAS EXPORTACIONES GLOBALES A ES- TADOS UNIDOS.....	105

CUADRO NO. 18	MEXICO: PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS A ESTADOS UNIDOS.....	107
CUADRO NO. 19	APROVECHAMIENTO POR PARTE DE MEXICO DEL SGP DE ESTADOS UNIDOS.....	116
CUADRO NO. 20	PRODUCTOS MEXICANOS EXCLUIDOS POR LA CLAUSULA DE NECESIDAD DE COMPETENCIA.....	117
CUADRO NO. 21	PARTICIPACION DE LOS PRODUCTOS SELECCIONADOS EXCLUIDOS DEL SGP.....	119
CUADRO NO. 22	EXPORTACIONES MEXICANAS EXCLUIDAS DEL SGP EN 1982 POR EXCEDER EL LIMITE DE NECESIDAD DE COMPETENCIA.....	120
CUADRO NO. 23	PRODUCTOS MEXICANOS REINCLUIDOS EN EL SGP AL AMPARO DE LA CLAUSULA DE NECESIDAD DE COMPETENCIA 1981.....	123
CUADRO NO. 24	PRODUCTOS DE EXPORTACION MEXICANA EXCLUIDOS EN FORMA DEFINITIVA DEL SGP DE ESTADOS UNIDOS BAJO EL CONCEPTO DE GRADUACION DESDE 1982.....	124
CUADRO NO. 25	PRODUCTOS DE MEXICO INCLUIDOS EN 1982 EN EL SGP AL AMPARO DE LA DISPOSICION DE MINIMIS.....	127
CUADRO NO. 26	PRODUCTOS NO INCLUIDOS EN EL SGP BAJO LA DISPOSICION DE MINIMIS ELIMINADOS POR CONCEPTO DE GRADUACION DESDE 1982.....	129
CUADRO NO. 27	NUEVOS PRODUCTOS MEXICANOS DE EXPORTACION INCLUIDOS EN EL SGP EN 1983.....	130
CUADRO NO. 28	PAISES PARTICIPANTES EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES.....	137

B I B L I O G R A F I A

1. A.S. Imports for Consumption and general Imports. TSUSA, Commodity by Country of Origin, US, Department of Commerce, F.T. 246/annual.
2. Bruce W. Robert. La Política de Protección en el Desarrollo Económico de México, F.C.E., México 1979.
3. Cárdenas Ortega, A. Algunos Aspectos sobre los Instrumentos de Control en la Política de Comercio Exterior, UNAM, Investigación Económica, enero-marzo 1976.
4. Cline and Associates. World Inflation and the Developing Countries, The Brookings Institution, United States 1980.
5. Direction of Trade, varios números. International Monetary Fund.
6. El Economista Mexicano, varios números, edit. Colegio Nacional de Economistas, A.C.
7. Etudes Economiques, Etats Unis, OCDE, varios números.
8. Hansen D. Roger. La Política del Desarrollo Mexicano, S. XXI, México 1978.
9. Integración Latinoamericana, varios números, edit. INTAL.
10. International Financial Statistics, varios números, International Monetary Fund.
11. Law and Policy in International Business. The International Journal of Georgetown University Law Center, varios números.
12. Lyle P. Scherts and Others. Another Revolution in US Farming., edit. USDA, United States 1980.
13. Nueva Sociedad, varios números, edit. Nueva Sociedad.
14. O.E.A. SGP México, Revisión Anual.
15. Prebisch, Raúl. Informe de la I UNCTAD. Secretaría de Preferencias.
16. Quero, Vicente. El Sistema Generalizado de Preferencias, edit. GUTMA, México 1980.
17. Secretaría de Comercio, Boletín Interno, varios números.

18. United States International Trade Commission, *Tariff Schedules of the United States Annotated*, 1981.
19. Villarreal, René. *El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México*, F.C.E., México 1979.
20. Waarts, Tom. *La Protección y la Inversión Extranjera Directa*, F.C.E., México 1979.