

TÍTULO:
SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS:
LAS RAZONES DE UNA FRUSTRACION

AUTOR:
Iván MARTÍN MARTÍN

PUBLICADO EN:
MARTÍN, I. (1999): “El Sistema Generalizado de Preferencias: las razones de una frustración”, *Boletín Económico de Información Comercial Española*, nº 2605 (1 de febrero), pp. 27-36. Reproducido en SECOMEX, *Semanario de Comercio Exterior* nº 498 (22 marzo).

PALABRAS CLAVE:
Comercio y desarrollo, preferencias comerciales, OMC,
Sistema Generalizado de Preferencias

RESUMEN:

Las preferencias comerciales a los países en desarrollo no parecen haber estado a la altura de las expectativas que suscitaron en éstos como mecanismo para garantizar su acceso a los mercados de los países desarrollados. En este artículo se describen las características del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), se analizan sus efectos y limitaciones y se apuntan los problemas que han dado lugar a su gradual pérdida de relevancia en las relaciones comerciales internacionales. Finalmente, se consideran las causas del fracaso del SGP y hasta qué punto merece la pena acometer su reforma como mecanismo de apertura comercial unilateral alternativo a los proyectos de apertura regional (creación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras) o multilateral (liberalización en el marco de la Organización Mundial de Comercio) que han proliferado en la última década.

SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS: LAS RAZONES DE UNA FRUSTRACION¹

1. Introducción: la falta de preferencia por las preferencias comerciales

Uno de los muchos flecos en las negociaciones comerciales internacionales que quedaron pendientes tras la conclusión de la Ronda Uruguay, con el Acuerdo de Marrakech de abril de 1994 y la creación de la Organización Mundial de Comercio, fue la reforma o liquidación de un instrumento de política comercial alumbrado en la década de los setenta como uno de los elementos claves para impulsar el crecimiento de los Países en Desarrollo (PED) en el marco del Nuevo Orden Económico Internacional que tantas esperanzas generó tras el proceso de descolonización: el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP²). El SGP se consideró en su momento como un gran logro de los países en desarrollo, que exigían que el principio de equidad vertical (diferencia de trato entre países desiguales) imperara en las relaciones económicas internacionales, otorgando una cierta ventaja ("trato especial y diferenciado" en la terminología utilizada en el artículo XXXVI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT) a los países que partían de un nivel de desarrollo relativamente bajo.

Aunque formalmente siga vigente, el SGP languidece al menos desde mediados de los años ochenta³, y con él ha quedado relegado asimismo el concepto de apertura comercial unilateral de los países más desarrollados como factor de desarrollo de los países pobres, en beneficio del intenso debate académico y político al que actualmente asistimos sobre la creación de bloques regionales de libre comercio (en ocasiones entre países de muy distinto nivel de desarrollo) o la profundización del proceso de liberalización comercial multilateral (regionalismo *versus* multilateralismo). Una y otra opción suponen la apertura comercial de los países en desarrollo sobre la base del principio de reciprocidad, sin esperar a consolidar su tejido industrial y empresarial y, por ende, el abandono de la justificación de un cierto proteccionismo diferencial para tutelar su desarrollo "incipiente". Lo sorprendente es que este desplazamiento del debate ha pasado prácticamente desapercibido, sin que mediara ninguna evaluación negativa concluyente sobre los efectos, las limitaciones y las ventajas teóricas o potenciales de las preferencias comerciales. Curiosamente, esta suerte de amnesia sobre las preferencias se ha extendido precisamente a la par que iba perfilándose en los análisis de los especialistas uno de los pocos ejemplos de procesos de desarrollo que concitan el consenso (el de los Nuevos Países Industriales asiáticos), que obtuvo un impulso decisivo de la apertura unilateral

¹ Quiero agradecer a los Profesores Vicente Donoso y Jesús de la Iglesia la lectura de este artículo y sus sugerencias sobre el mismo. Por supuesto, la responsabilidad por sus carencias sigue siendo exclusivamente mía.

² "Sistema Generalizado de Preferencias" es la traducción correcta -y la utilizada en los documentos oficiales de la UNCTAD- del inglés *Generalized System of Preferences*, y la que se utilizará en este artículo. Sin embargo, en España y en la legislación comunitaria se ha consolidado la denominación Sistema de Preferencias Generalizadas, SPG.

³ De hecho, en el Acuerdo de la Ronda Uruguay el SGP fue totalmente ignorado. En los textos aprobados no se suprime el SGP, pero tampoco se adopta ninguna medida de reforma o consolidación legal del mismo, aunque de ellos se deduce la posibilidad de extender las preferencias a los productos textiles y de confección y a los productos agrícolas, lo que supondría una mejora nada desdeñable. Con todo, está por ver que algún país desarrollado incluya realmente estos productos en sus esquemas de forma general.

durante varias décadas del mercado estadounidense a sus productos.

A este respecto, la teoría del desarrollo parece haber pasado por su particular baño de "economía de la oferta" por lo que respecta al papel del comercio internacional, ya que la atención ha pasado de la importancia de asegurar una demanda para los productos de los PED al papel dinamizador sobre su oferta de la competencia de los productos importados de los países desarrollados (PD) gracias a la apertura comercial.

Sin pretender subsanar semejante laguna, en el presente trabajo se intenta indagar en las causas del fracaso del SGP a partir de un análisis de algunas de las deficiencias de su funcionamiento operativo y de una comparación entre sus fundamentos teóricos y su aplicación real.

2. Naturaleza del Sistema Generalizado de Preferencias

El SGP es un mecanismo multilateral (al menos en principio) de preferencias arancelarias del que son beneficiarios los PED. Fue establecido en 1971, tras un largo debate (la primera propuesta databa de la reunión ministerial del GATT de 1963) en el que hubo que vencer la oposición rayana en el boicoteo de Estados Unidos. Constituye una excepción al principio de no discriminación (cláusula de nación más favorecida) establecido en el artículo I del GATT, así como al principio de reciprocidad. Dicha excepción fue adoptada por un período inicial de diez años, hasta que en 1979, mediante la "Cláusula de Habilitación", se convirtió en permanente. Los objetivos del SGP eran "incrementar los ingresos por exportaciones de los PED", "promover su industrialización" y "acelerar sus tasas de crecimiento económico". Según el texto de la Resolución 21(II) aprobado en la UNCTAD II de Nueva Delhi (1968), el SGP es un "sistema generalizado de preferencias no recíproco y no discriminatorio en favor de los países en desarrollo": generalizadas porque debía aplicarse un esquema común a todos los países en desarrollo y a todas las preferencias, no recíproco porque no exigía ninguna contraprestación de los PED, y no discriminatorio porque debía extenderse a todos los PED indistintamente y basarse en criterios objetivos⁴. No obstante, en todo momento estuvo claro que el SGP era un instrumento de política comercial autónomo y no convencional⁵. Por ello, las preferencias arancelarias concedidas no suponían ningún compromiso de consolidación de

⁴ Como se sabe, esto no impidió que se mantuvieran las preferencias comerciales especiales otorgadas por la Comunidad Europea a los países de Africa, el Caribe y el Pacífico (ACP) signatarios del Convenio de Lomé (franquicia total para la mayoría de los productos industriales) ni que Estados Unidos adoptara en 1984 un nuevo sistema de preferencias en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.

⁵ Lo que le diferencia de los demás sistemas de preferencias con los que coexiste: el Sistema Mundial de Preferencias Comerciales negociado al amparo de la UNCTAD en vigor desde 1989 y el Protocolo Relativo a las Negociaciones Comerciales entre Países en Desarrollo, que se aplica bajo la égida del GATT desde 1973, ambos basados en tratados internacionales. También lo están los otros dos grandes mecanismos de preferencias otorgadas por la Unión Europea en lo que se conoce como la "pirámide de privilegios" de su política comercial: los acuerdos celebrados en el marco de la Política Mediterránea y los Convenios de Lomé con los 68 países ACP, que han mostrado una mayor estabilidad, aunque sus efectos comerciales también parecen haber sido insignificantes (Davenport, 1992).

aranceles, lo que las hacía estructuralmente inestables y discrecionales.

La determinación de los países beneficiarios del SGP se rige en principio por el "principio de autoelección" (se considera PED a cualquier país que se declare como tal; en 1987 eran 128 países y 20 territorios aduaneros no soberanos), aunque en la práctica los países desarrollados tienen cierto margen para excluir a algunos países de este estatuto, ya sea por superar un determinado nivel de renta, como ha sucedido a partir de mayo de 1998 con Corea del Sur, Hong-Kong y Singapur⁶, ya sea por otros motivos.

El SGP se articula en torno a diferentes "Esquemas" (actualmente 16) que agrupan las preferencias otorgadas por los diferentes países desarrollados o por la Unión Europea (en total, 27 países). Prácticamente todos los esquemas fueron aprobados entre 1971 y 1972, salvo los de Estados Unidos (1976) y Canadá (1974), y son periódicamente revisados (normalmente cada año, aunque desde 1995 la Unión Europea ha introducido las revisiones cuatrienales; las revisiones se refieren a los productos y los países que pueden acogerse a las preferencias) y renovados (cada diez años) desde entonces.

Los esquemas son listas de países, de productos, de preferencias en forma de reducción o eliminación de aranceles y de condiciones y restricciones para su concesión, y deben aplicarse, en principio, a todos los PED, aunque en la práctica existe una serie de procedimientos restrictivos de cualificación (como la llamada "graduación", que excluye de las preferencias a determinados países o sectores teniendo en cuenta su renta per cápita y la "competitividad" o "especialización" de cada país en un determinado sector⁷). Las preferencias consisten, según los casos, en una franquicia arancelaria total para los productos incluidos en los esquemas⁸ o en una reducción ("modulación") de los tipos arancelarios. Otros mecanismos restrictivos son las reglas de origen ("transformación sustancial" en el país de origen, sin posibilidad de acumulación con otros PED; importación directa), expresadas a menudo en un nivel mínimo exigido de valor añadido en el país de exportación (por ejemplo, 35% en el caso Estados Unidos). La complejidad administrativa que introduce la gestión de estas normas ha privado al SGP de transparencia y, por consiguiente, ha creado no poca incertidumbre en torno a su utilización.

3. Efectos del SGP

Desde un punto de vista teórico, el establecimiento de preferencias comerciales produce los mismos efectos que cualquier proceso de integración económica entre un

⁶ Véase el Reglamento (CE) n° 2623 del Consejo (DO 1997, L 354).

⁷ El mecanismo de graduación, junto con el resto de las características del esquema comunitario, se describen con detalle en el artículo de la Subdirección General de Política Arancelaria publicado en el n° 2575 del Boletín Económico de ICE (1998).

⁸ Este es el caso, por ejemplo, del esquema de Estados Unidos.

grupo limitado de países: un efecto de creación de comercio en la medida en que la reducción de aranceles permite una disminución de los precios en el mercado importador, con el consiguiente incremento de la demanda cubierto por las importaciones de los países beneficiarios en detrimento de los productores nacionales, y un efecto de desviación de comercio en la medida en que la reducción de los aranceles mejora la situación competitiva en precios de los países beneficiarios de las preferencias, que consiguen vender sus productos en detrimento de otros países más eficientes pero que no se benefician de las preferencias. El factor determinante sobre el resultado neto de estos dos efectos es la respuesta de la oferta de los países beneficiarios de las preferencias, que depende de su elasticidad.

Aunque en la primera evaluación retrospectiva del SGP llevada a cabo por la Comisión Especial de Preferencias de Naciones Unidas en 1980 se concluyó que, en sus primeros diez años, había tenido un impacto positivo en la mejora del acceso de los países en desarrollo a los mercados, uno de los mayores especialistas mundiales en comercio internacional ha podido afirmar que "creo que es correcto afirmar que en la actualidad existe una práctica unanimidad en que el SGP no ha hecho gran cosa en favor de los países en desarrollo"⁹. Lo cierto que sus efectos parecen haber sido en general más bien modestos. De hecho, si se exceptúan los países del Sudeste de Asia, la cuota de los PED en las exportaciones mundiales no ha aumentado desde la implantación del SGP, sino que ha disminuido de forma sostenida (las exportaciones del conjunto de Africa han pasado del 4,4% del total mundial en 1970 al 1,8% en 1994, y las de América Latina del 5,6% al 3,7%). Y resulta bastante evidente que la contribución del SGP a la consecución de los objetivos formulados en el texto de la resolución que estableció sus principios y sus objetivos (véase el apartado 2) ha sido prácticamente nula: el incremento de las exportaciones de los países beneficiarios inducido por el SGP puede cifrarse en entre un 1% y un 3%, su aportación a la industrialización de los PED resulta un tanto dudosa en la medida en que los mecanismos de modulación de las preferencias han recaído fundamentalmente sobre los productos con un mayor grado de transformación¹⁰ y el único caso en el que se ha detectado una aportación inequívoca del SGP al crecimiento económico de un país beneficiario es el de Malta (Brown, 1987). En síntesis, puede afirmarse que el SGP no ha cambiado de manera significativa la pauta del comercio internacional.

En términos cuantitativos, en el caso de la Comunidad Europea, por ejemplo, el ratio de cobertura, es decir, la proporción entre las importaciones totales procedentes de los países en desarrollo y las importaciones con derecho a acogerse al SGP aumentó del 65% a mediados de los setenta al 75% a mediados de los ochenta, para caer al 70% en

⁹ Bhagwati (1990). La evaluación oficial más exhaustiva del SGP la llevó a cabo la UNCTAD (1990). Desde un punto de vista académico, Brown, D.K. (1988) ofrece una revisión de los principales estudios sobre los efectos no sólo del SGP, sino de otros sistemas de preferencias comerciales. Para una evaluación general independiente del SGP y de los métodos de estimación de su impacto, véase Langhammer, R.J y A. Sapir (1987). Todos ellos coinciden en la escasa incidencia del SGP.

¹⁰ En la medida en que las preferencias se otorguen a los productos semitransformados, aumentará el nivel de protección efectiva de los PD para los productos con un mayor nivel de transformación.

1990. Pero esto no quiere decir que todas estas importaciones se acogieran efectivamente a los beneficios del SGP: de hecho, las restricciones cuantitativas (más de la mitad de estas importaciones eran de productos considerados "sensibles") y las dificultades administrativas hicieron que la "tasa de aprovechamiento", es decir, el porcentaje de las importaciones con derecho a acogerse al SGP que realmente lo hacían, pasara del 35% entre 1976 y 1978 al 39% entre 1986 y 1988, para caer posteriormente a niveles próximos al 30% (UNCTAD, 1990). Para ponerlo en perspectiva, esto implicaba que sólo el 2,7% de las importaciones totales de la Comunidad entraban al amparo del SGP. En Estados Unidos, el porcentaje era muy similar, con un 3% de las importaciones totales acogidas al SGP en 1992 y una tasa de aprovechamiento del 46%.

En valores absolutos, en la Tabla 1 vemos como en 1985, el año más favorable, sobre unas importaciones totales estimadas en 284.000 millones de dólares de los países de la OCDE con esquemas del SGP, en torno a dos terceras partes estaban sujetas a aranceles, pero sólo 73.200 millones podían acogerse a las preferencias. De ellos, sólo 35.600 millones de dólares recibieron efectivamente un trato preferencial al amparo del SGP (es decir, el 12,5% de las importaciones totales procedentes de los PED, con una "tasa de aprovechamiento" de las preferencias del 48,6%). Téngase en cuenta, además, que sobre este volumen de importaciones el valor real de las preferencias equivale tan sólo al pequeño porcentaje (que ha disminuido progresivamente desde el 10,1% inicial para la Comunidad Europea y el 5% para Estados Unidos hasta unos niveles que muy raramente pasan del 2% o el 3% y a menudo no pasan del 1%) de la diferencia entre el arancel general para los respectivos productos y el arancel reducido o nulo aplicado en virtud de la preferencia (en decir, al margen preferencial), y que el valor absoluto resultante debe repartirse entre los cerca de 150 territorios aduaneros beneficiarios¹¹.

¹¹ A título de referencia sobre el orden de magnitud de que se trata, en 1992, antes de la aplicación de las reducciones de aranceles de la Ronda Uruguay, el valor de los derechos arancelarios dejados de percibir por Estados Unidos como consecuencia del SGP ascendía, según la propia Administración norteamericana, a 900 millones de dólares, una décima parte de la ayuda oficial al desarrollo otorgada por ese mismo país.

Tabla 1. **Importaciones de los países de la OCDE que conceden preferencias procedentes de los países beneficiarios del SGP**
Valores en miles de millones de dólares de Estados Unidos.

	Total	Sujetas a aranceles	Cubiertas por el SGP	Beneficiarias del SGP	Tasa de aprovechamiento (%)
1976	146,4	74,0	23,7	10,2	43
1977	160,7	82,4	26,8	12,4	46
1978	167,4	89,5	33,5	15,0	45
1979	224,5	124,0	42,4	20,3	48
1980	308,8	178,7	55,4	25,4	46
1981	314,4	179,4	54,2	26,5	49
1982	295,0	179,1	54,7	26,6	49
1983	275,4	177,5	56,7	27,9	49
1984	281,4	187,7	69,6	34,0	49
1985	284,1	189,1	73,2	35,6	49
1986	269,0	179,0	81,6	35,9	44
1987	308,9	201,5	107,7	47,5	44
1988	372,9	275,5	172,5	72,7	42

Nota: Las cifras incluyen todos los esquemas del SGP concedidos por los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

Fuente: OCDE (1990).

En cuanto a los efectos de creación y desviación de comercio, la UNCTAD estimó que en 1982 en torno a una cuarta parte de las importaciones *de productos beneficiados por las preferencias* procedentes de los PED respondían a creación de comercio. Ahora bien, si se tiene en cuenta la escasa cobertura del SGP y se consideran los flujos comerciales en su conjunto, en el caso concreto del esquema comunitario esta creación de comercio se ha cuantificado en sólo un 2% de las importaciones totales procedentes de los países beneficiarios (Faber, 1990), claramente insuficiente para revertir la creciente penetración del mercado comunitario por parte de los países de desarrollo medio en detrimento de los países menos desarrollados (Langhammer y Sapir, 1987). Este efecto "negativo" de desviación de comercio del SGP se ha debido sobre todo a la imposición de restricciones cuantitativas bastante estrictas al uso de los esquemas preferenciales.

En todo caso, lo que resulta bastante claro es que los efectos del SGP han sido en conjunto bastante insignificantes, no sólo para los países desarrollados (el incremento marginal del comercio atribuible al SGP no pasa del 0,5% de sus importaciones; OCDE 1992) sino para los propios países en desarrollo, conclusión que comparten todos los estudios realizados, aunque en algunos casos se destacan los efectos estáticos inmediatos de la concesión de preferencias (aumento de cuota de mercado) y los efectos dinámicos que puede tener sobre la inversión extranjera, aunque muy mitigados por la inestabilidad de los esquemas de preferencias, revisados cada año para cada país y cada producto.

De hecho, puede decirse que, a partir de 1981, aunque se han seguido renovando regularmente los diferentes esquemas de preferencias, el SGP se ha estancado como instrumento de cooperación comercial con los países en desarrollo, perdiendo toda importancia salvo tal vez para el grupo de cerca de cincuenta Países Menos Desarrollados identificado por Naciones Unidas, para los que constituye en realidad un mecanismo más de ayuda oficial al desarrollo directa.

4. Limitaciones del SGP

Ahora bien, una vez determinado el escaso impacto económico del SGP, lo lógico es preguntarse por las causas del mismo.

La "Cláusula de Habilitación" incorporaba otra cláusula que comprometía a los países menos desarrollados a aceptar mayores obligaciones de liberalización a medida que sus economías se desarrollaban y mejoraba su situación comercial. Aunque esto parece lógico, dio pie a la "graduación" entre países en desarrollo o, lo que es lo mismo, la discriminación entre ellos en función de criterios con un alto grado de discrecionalidad. Esto dejaba la concesión de preferencias a merced de la capacidad de negociación bilateral de los diferentes países o grupos de países en desarrollo, socavando los cimientos de todo el sistema de preferencias, basado en la "buena voluntad" de los países desarrollados hacia los PED más que en mecanismos jurídicamente vinculantes. Pero en comercio internacional la buena voluntad no suele ser buena consejera, y en lugar de los criterios objetivos no discriminatorios para la graduación de países y la modulación de las

preferencias entre países han acabado prevaleciendo los intereses de los grupos de presión más poderosos. El hecho es que, en contra de las esperanzas suscitadas en los PED, el Sistema *Generalizado* de Preferencias no tardó en compartimentarse y diluirse.

Los productos beneficiados del SGP eran básicamente las manufacturas y semimanufacturas (capítulos 25 a 99 del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías), pero con importantes excepciones que coincidían con los productos industriales en los que algunos PED habían obtenido una cierta ventaja comparativa, como textiles y confección (sujetos al Acuerdo Multifibras, muy restrictivo), productos del cuero, calzado, productos siderúrgicos y productos derivados del petróleo. Los productos primarios (de los capítulos 1 a 24 del Sistema Armonizado, y fundamentalmente los agrícolas), que eran los que mayores aranceles soportaban y además los que mayor potencial exportador ofrecían a los PED, quedaban básicamente excluidos o se les aplicaban reducciones de aranceles muy exiguas, con algunas excepciones que han ido extendiéndose con el tiempo, aunque se han mantenido al margen del SGP la mayoría de los productos de primera transformación de las materias primas. Además, la mayoría de los esquemas recogen sólo productos "no competitivos" (en el caso del esquema de Estados Unidos, de forma explícita, ya que de lo contrario quedan excluidos de las preferencias) con los del país que otorga las preferencias.

Por otra parte, además de la cláusula de salvaguardia estándar (equivalente a la del artículo XIX del GATT), la mayoría de los esquemas incorporan límites cuantitativos en forma de contingentes, techos o cuotas por país. En la Unión Europea se aplicaba un sistema de contingentes por países y por productos, repartidos en forma de cuotas entre los Estados miembros importadores. En Estados Unidos, mientras tanto, el derecho a acogerse al SGP se pierde cuando las exportaciones de un determinado producto procedentes de un determinado país superan el límite fijado, denominado "necesidad competitiva", establecido en 80 millones de dólares en 1997¹², o cuando excede un determinado porcentaje (25% o 50%, según los casos) de las importaciones estadounidenses de dicho producto. El establecimiento de contingentes de productos que pueden beneficiarse de las preferencias desvirtúa este mecanismo, e impide que los PED puedan basar una estrategia de desarrollo en el impulso de determinados sectores exportadores competitivos. De hecho, los límites cuantitativos privan a las preferencias de su carácter de palanca de acceso al mercado, para reducirlas a un mecanismo equiparable a la ayuda al desarrollo, en la que se transfiere una parte de los ingresos arancelarios de los PD.

La última revisión del esquema de la UE (1995-1998) elimina estos límites cuantitativos, pero sustituye la franquicia arancelaria por un sistema de modulación de aranceles en función del grado de "sensibilidad" de los productos para el mercado comunitario, de modo que los *productos muy sensibles* reciben una bonificación del 15% del arancel, los *productos sensibles* del 30%, los *productos semisensibles* del 65% y los *productos no sensibles* entran en la Comunidad en franquicia arancelaria. Sólo los Países

¹² Lo que supone una considerable reducción con respecto al límite de 122 millones de dólares aplicable en 1995.

Menos Desarrollados están exentos del mecanismo de modulación y se benefician de una franquicia total, al igual que en Estados Unidos, donde no están sujetos al límite de la "necesidad competitiva".

Por otro lado, diversos autores han señalado que los beneficios de las preferencias han sido a menudo apropiados por los importadores o intermediarios comerciales internacionales, particularmente en el caso de los productos básicos homogéneos. Esto resulta particularmente claro en el caso del esquema comunitario, en el que las cuotas de importación al amparo de las preferencias se asignaban a los importadores y no a los países exportadores, de modo que son aquéllos los que se benefician de una "renta de situación" vendiendo los productos acogidos a las preferencias a los precios normales de mercado, lo que, si bien explicaría el escaso efecto de creación de comercio que éstas han tenido (al no reducirse los precios), no tiene por qué anular el efecto demanda en los países exportadores.

Otra de las razones mencionadas con frecuencia para explicar el bajo nivel de aprovechamiento de las preferencias del SGP es la incertidumbre sobre el cumplimiento de las estrictas reglas de origen y sobre la disponibilidad de contingente en cada momento y, más en general, la complejidad administrativa que imponen los mecanismos de "graduación" y "modulación" frente al importe muchas veces reducido de las preferencias. Esto ha llevado a hablar de una "amputación administrativa" del SGP que le habría privado de la mayor parte de su potencial antes incluso de la erosión de su valor como consecuencia de la liberalización general del comercio internacional de manufacturas (Langhammer, 1987).

Tal vez por ello, los beneficios del SGP han tendido a concentrarse en un reducido número de países, y no precisamente en los menos desarrollados. En 1982, doce países concentraban el 80% de las importaciones preferenciales de los PD, en 1990 ocho países (China, India, Brasil, Tailandia, indonesia, Singapur, Malasia y Hong-Kong) absorbían el 60% de las importaciones acogidas a preferencia de la Comunidad Europea, y en 1992 diez países acaparaban el 85% de las exportaciones preferenciales a Estados Unidos. Sin embargo, estos países son los mismos que poseían ya una mayor cuota de mercado en los países desarrollados con anterioridad a la implantación del SGP, y existen casos como el de Taiwan (expresamente excluido del esquema comunitario) de notable éxito comercial al margen del SGP. Todo ello parece indicar que no existe una relación de causalidad entre concesión de preferencias y aumento de las exportaciones, sino que simplemente los países con un sector exportador más dinámico (y mejores instituciones de promoción de las exportaciones) han sido los que han acaparado el aprovechamiento del SGP; dicho de otro modo, éste parece ser en gran medida superfluo.

5. Perspectivas del SGP

Pese a las limitaciones intrínsecas al SGP que se han señalado, el principal elemento que ha venido a reducir su eficacia es la llamada erosión del "margen de

preferencia" que se ha producido a partir de la Ronda Tokyo, pero especialmente a partir de la Ronda Uruguay, con la reducción en un 40% de media del importe de los aranceles sobre los productos acogidos al SGP. En efecto, la masiva reducción de los tipos arancelarios sobre los productos industriales (actualmente la media se sitúa ligeramente por encima del 3%) ha restado buena parte de su valor a unas preferencias planteadas exclusivamente en términos de reducción o eliminación de dichos aranceles (cuando se estableció el SGP, los márgenes preferenciales medios eran significativos: un 10,1% en 1973 en el caso de la Comunidad Europea y un 5% en 1976 en el de Estados Unidos). En una estimación de la magnitud de este efecto llevada a cabo por la UNCTAD (1996) para los países de Africa Subsahariana, se calculó que el impacto de la erosión de las preferencias causada por la reducción de aranceles acordada en la Ronda Uruguay ascendía a 900 millones de dólares, o el 0,3% de las exportaciones totales de este grupo de países en 1982. Aunque en todas las rondas negociadoras del GATT los PED han pedido compensaciones por esta erosión, no las han conseguido, si bien es cierto que la reducción de la protección de los productos no acogidos al SGP ha contrarrestado en alguna medida el efecto de la erosión de las preferencias.

El segundo elemento estructural de debilitamiento del SGP es la gradual pérdida de importancia de los aranceles como instrumento de protección en beneficio de las barreras no arancelarias, que afectan con especial virulencia a los PED; ello no ha impedido que las preferencias sigan centrándose exclusivamente en los aranceles. Resulta paradójico que precisamente cuando la Unión Europea está culminando un proceso de creación de un mercado interno diseñado como alternativa a la manifiesta insuficiencia de una simple unión aduanera como la inicialmente planteada en el Tratado de Roma, con todo un proyecto de armonización legislativa para eliminar las barreras no arancelarias (técnicas, administrativas, físicas y fiscales), con una ingente transferencia de "fondos estructurales" o "de cohesión" para contrarrestar las diferencias de desarrollo entre sus Estados miembros e incluso con la creación de una moneda única, lo único que tiene que ofrecer a los países en desarrollo sea una renovación de concesiones comerciales articuladas exclusivamente en torno a los aranceles.

Además, el carácter discrecional que revisten las preferencias en el marco del SGP ha favorecido una cierta condicionalidad en su concesión. La manifestación más reciente de esta tendencia son los "régimenes especiales" de preferencias adicionales establecidos por la Unión Europea para "modular" las preferencias en función del respeto de los derechos de los trabajadores y del medio ambiente por parte de los países beneficiarios, que responden a la creciente preocupación por el supuesto "dumping social y medioambiental" en el comercio internacional. A la misma filosofía obedece el régimen especial comunitario que beneficia a los países del Pacto Andino que luchan contra el narcotráfico. En el caso de Estados Unidos, entre los criterios que rigen explícitamente la revisión anual del sistema de preferencias por lo que respecta a los países que pueden acogerse a las mismas están una serie de "reglas de conducta" sobre el acceso al mercado de los países beneficiarios de los bienes y servicios estadounidenses, la protección de los derechos de la propiedad intelectual de las empresas norteamericanas y la abstención de

prácticas desleales de promoción de las exportaciones. Ahora bien, por loables que sean estos objetivos, desvirtúan la generalidad, la finalidad y el potencial de las preferencias acordadas en virtud del SGP como instrumento de promoción del desarrollo, y niegan el principio de no reciprocidad en que se fundaron.

Por último, la creación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras que están proliferando entre países desarrollados y entre países en desarrollo y países desarrollados al amparo del artículo XXIV del GATT (que en la teoría del comercio internacional reciben colectivamente el significativo nombre de "acuerdos comerciales preferenciales") desvirtúa el principio de no discriminación y, por consiguiente, reduce el valor de las preferencias para los países excluidos de estos procesos de integración.

6. Conclusiones

Como primera conclusión, cabe afirmar que, pese a su nombre, el SGP no es en sentido estricto ni un *sistema* (se instrumenta a través de esquemas aprobados por los países que otorgan las preferencias, que disponen de una amplia discrecionalidad en su definición), ni es *general* (ni incluye todos los productos ni se extiende a todos los países en desarrollo) ni garantiza en la práctica un nivel de *preferencias* significativo. En cualquier caso, de lo que no cabe duda es de que las limitaciones indicadas en los apartados 4 y 5 impiden basar en él cualquier estrategia de desarrollo. Su aplicación ha sido parcial, temporal y condicionada (SELA, 1997).

Su fracaso no oculta que el SGP supuso un serio intento de superar la contradicción esencial inherente al GATT, que consagra con carácter universal el principio de la igualdad de trato entre países que tienen una estructura económica y un nivel de desarrollo muy diferentes. Aunque la eliminación de barreras y redes de seguridad que caracteriza al proceso de globalización y la proliferación de proyectos de creación de zonas de libre comercio entre países desarrollados y países en desarrollo (Tratado de Libre Comercio de América del Norte, NAFTA; Unión Europea-Mercosur, Asociación Euromediterránea) parecen haber obviado esta contradicción, está por demostrar que dicha desigualdad no tenga efectos gravemente desestabilizadores y desvertebradores sobre las economías menos desarrolladas cuando dichos proyectos -salvo el NAFTA, por ahora no son más que eso- empiecen a desplegar sus efectos¹³.

En todo caso, la magnitud de las limitaciones que se han apuntado impide extraer conclusiones definitivas sobre la virtualidad de las preferencias comerciales a partir del estudio del SGP tal y como se ha plasmado en la práctica y, por ende, descalificar la apertura comercial unilateral de los países desarrollados como posible motor del desarrollo. A este respecto, puede resultar más revelador el análisis de otros esquemas preferenciales más perfeccionados, como el acordado entre la Comunidad Económica Europea y los países ACP en el marco de los sucesivos Convenios de Lomé.

¹³ De hecho, la nueva teoría del comercio internacional en condiciones de competencia imperfecta parece indicar que pueden tenerlos. Pero esa es otra discusión.

Sea como fuere, el fracaso del Sistema Generalizado de Preferencias, achacable fundamentalmente a su carácter discrecional y a la falta de voluntad política de los países desarrollados para otorgar preferencias reales, ha puesto de relieve una cierta tendencia proteccionista de los PD hacia los países en desarrollo, que se ha traducido sobre todo en una manifiesta discriminación contra los PED que han conseguido consolidar ventajas comparativas en algunos sectores e impulsar sus exportaciones. En todo caso, resulta evidente que las ventajas que ha reportado el SGP a los PED no justifican el esfuerzo político y administrativo que ha supuesto su introducción y su mantenimiento en los últimos 25 años, y sitúa en primer plano de nuevo la importancia para el desarrollo de los países menos avanzados de mecanismos multilaterales de estabilización de los precios y los ingresos de sus exportaciones como el Fondo Común de Productos Básicos auspiciado por la UNCTAD (relegado al limbo de los acuerdos internacionales durmientes), el Esquema de Financiación Compensatoria del Fondo Monetario Internacional o el STABEX (para una cincuentena de productos básicos agrícolas) y el SYSMIN (para productos mineros) contemplados en los Convenios de Lomé, todos ellos diluidos por la escasez de recursos financieros.

Lo que sí está claro es que el SGP tal y como hoy lo conocemos está agotado, y que no faltan razones para suprimirlo (ni voces autorizadas a favor de hacerlo). Es indiscutible que el SGP es hoy por hoy una cuestión menor en los debates relativos al acceso de los PED a los mercados de los países desarrollados, mucho menos importante que las barreras no arancelarias o el sempiterno proteccionismo agrícola, y que en esa medida no deben derrocharse excesivos esfuerzos en su reforma. La cuestión es: ¿merece la pena plantearse siquiera tal reforma? Algunos organismos internacionales, como la UNCTAD y el SELA, abogan por acometer una reforma en profundidad que relance el SGP como sistema de preferencias general y obligatorio para los países desarrollados, legalmente consagrado en disposiciones vinculantes de Derecho internacional, que estandarice todos los esquemas por lo que respecta a la cobertura de productos, las normas de origen y los mecanismos de graduación entre países en desarrollo y consolide las preferencias otorgadas. En particular, la UNCTAD propone un SGP de dos niveles, uno para los Países Menos Desarrollados¹⁴ y otro para los PED de ingresos medios, y sugiere la conveniencia de introducir mecanismos de administración multilateral de los esquemas. En cualquier caso, cualquier nueva versión del SGP debería incrementar su estabilidad en el tiempo, eliminar las limitaciones cuantitativas, poner fin a las discriminaciones

¹⁴ En el caso de este grupo de países, la renovación del SGP parece más que justificada, tanto a la luz del funcionamiento real del SGP hasta ahora como desde una perspectiva teórica. En efecto, la mayoría de los Países Menos Desarrollados son pequeños países cuyas exportaciones constituyen sólo una pequeña fracción de las importaciones de los productos acogidos a preferencia de los PD. Esa es la condición teórica en la que, si bien no existe efecto alguno de creación de comercio (el consumo marginal se importa de países terceros no beneficiarios al precio mundial más el arancel general, ya que no se produce ninguna modificación de los precios relativos) sino sólo un efecto de desviación de comercio (que reduce el bienestar del país que otorga la preferencia), se cumplen todos los objetivos de las preferencias arancelarias para los PED: protección de sus sectores exportadores incipientes, incremento de sus ingresos de divisas por exportaciones y mejora de la relación de intercambio del país beneficiario (Brown, 1988).

arbitrarias entre países en desarrollo y a los sistemas de preferencias especiales y generalizar el alcance de las preferencias a todos los productos.

Aunque no parece que el entorno en que se mueven actualmente las negociaciones comerciales internacionales favorezca una reforma de este tipo, los países en desarrollo harían mal en renunciar a la apertura comercial unilateral y a los principios en que se asienta el SGP como una posible vía hacia unas relaciones económicas internacionales más justas y equitativas, por más que, en un mundo afanado por competir para sobrevivir en el marasmo de la globalización, en el que nadie parece tener derecho a un "trato especial y diferenciado", las preferencias parecen haber adquirido esa pátina amarillenta propia de las antiguallas.

Apéndice

Cronología del Sistema Generalizado de Preferencias

- 1964: En la UNCTAD I fracasa, fundamentalmente por la oposición de Estados Unidos, el intento de establecer excepciones a los principios de reciprocidad y no discriminación en favor de los países en desarrollo.
- 1965: LA Secretaría General de la ONU crea la Comisión Especial de Preferencias. Se agrega la Parte IV (Comercio y Desarrollo) al GATT, que reconoce el derecho a un "trato especial y diferenciado" de los países en desarrollo.
- 1968: En la UNCTAD II (Nueva Delhi) se aprueba un "sistema generalizado de preferencias no recíproco y no discriminatorio", de acuerdo con los principios establecidos en la Carta de Argel suscrita por los PED del Grupo de los 77.
- 1970: En octubre se alcanza el acuerdo definitivo sobre el SGP en el seno de la Comisión Especial de Preferencias.
- 1971: Las Partes Contratantes del GATT acuerdan establecer una excepción por diez años al artículo I del mismo.
- 1979: Se incorpora al GATT la "Cláusula de Habilitación", que de hecho convierte en permanente la excepción establecida en 1971 en favor de los PED mediante el SGP.
- 1994: Última renovación del Esquema del SGP de la Unión Europea para el período 1995-2004.
- 1996: Extensión por un año, tras su expiración, del período de vigencia del esquema del SGP de Estados Unidos, posteriormente renovado por otro año (hasta el 31 de mayo de 1998).
- 1998: Aprobación por el Consejo de la Unión Europea del Reglamento (CE) n° 1154/98, relativo a la puesta en práctica de los regímenes especiales de estímulo a la protección de los derechos de los trabajadores y a la protección del medio ambiente (DO L 160).

Bibliografía

BHAGWATI, J. (1990), "El Sistema de Comercio Internacional", *Pensamiento Iberoamericano*, nº 20, julio-diciembre de 1991.

BROWN, D.K. (1988), "Trade Preferences and Development Countries: A Survey of Results", *The Journal of Development Studies*, Vol. 24, nº 3, abril, pp. 335-363.

DAVENPORT (1992), "Africa and the Unimportance of Being Preferred", *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXX, nº 2, junio.

FABER, G. (1990), "Trade Preferences of the European Community as Instrument of Development Cooperation", en Faber, G. (ed.), *Trade Policy and Development*, Rotterdam University Press, Rotterdam.

GRILLI, E.R. (1993), *The European Community and the Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge.

HEIDENSOHN, K. (1995), *Europe and World Trade*, Pinter, Londres y Nueva York.

LANGHAMMER, R.J. y A. SAPIR (1987), *Economic Impact of Generalized Tariff Preferences*, Trade Policy Research Centre, Thames Essays, Gower, Aldershot.

OCDE (1992), *Integration of Developing Countries into the International Trading System*, París.

OYARZUN, J. (1996), "Objetivos y resultados de la Ronda Uruguay de los principales bloques comerciales", en *Boletín Económico ICE* nº 2518, 14 a 20 de octubre de 1996.

SELA (1997), "¿Lo que el viento se llevó? El trato especial para los países en desarrollo", en *Boletín Notas Estratégicas*, nº 29, febrero de 1997.

SUBDIRECCION GENERAL DE POLITICA ARANCELARIA E INSTRUMENTOS DE DEFENSA COMERCIAL (1998), "La cláusula social y medioambiental en el SPG comunitario", en *Boletín Económico de Información Comercial Española*, nº 2575, 1 a 7 de junio.

UNCTAD (1990), *Comprehensive Review of the Generalized System of Preferences, Including its Implementation, Maintenance, Improvement and Utilization*, Report nº TD/B/C.5/130, Ginebra.

UNCTAD (1996), *Developing Countries and the Uruguay Round*, Ginebra.

UNITED NATIONS (1985), *The history of UNCTAD, 1964-1984*,

UNCTAD/OSG/286, Nueva York.