

El sistema global de preferencias comerciales entre países en desarrollo:

Una oportunidad para el comercio exterior argentino

Verónica Fossati y
Luis A. Levit¹

Resumen

El presente trabajo analiza la importancia para la Argentina del Acuerdo del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC) en el marco del comercio Sur-Sur y ante la proximidad de la conclusión de la Tercera Ronda de Negociaciones, lanzada en junio de 2004. Se describen los antecedentes que llevaron a la adopción de las actuales modalidades, las perspectivas y el posible impacto comercial que generaría para nuestro país.

La adopción de las modalidades reduciría el arancel enfrentado por la Argentina 8,3%, en promedio, y podría generar oportunidades para las ventas externas argentinas por U\$S 136.000 millones, mientras que las exportaciones con probabilidad de ser desplazadas en el mercado brasileño rondarían U\$S 6.500 millones. Por otra parte, el potencial incremento de importaciones desde los países del SGPC corresponde a productos donde la Argentina efectuó compras por U\$S 28.600 millones.

La conclusión de la Tercera Ronda de Negociaciones conduciría a ampliar y diversificar el comercio entre los integrantes del SGPC y afianzar las corrientes comerciales Sur-Sur, incentivando a otros países a participar. Además, constituye una contribución sustantiva de los países en desarrollo, en un marco de estancamiento de las negociaciones multilaterales en la Ronda Doha de la OMC.

1. Introducción

El comercio Sur-Sur ha sido un componente muy dinámico del comercio mundial en los últimos años, especialmente en comparación con las clásicas corrientes comerciales Norte-Sur. El comercio Sur-Sur podría tomar impulso de adoptarse un marco adecuado, no sólo a partir del relativamente bajo nivel actual de los intercambios, sino también por la elevada complementariedad existente y la alta propensión a importar por parte de algunos países emergentes, lo que les otorga un buen potencial de crecimiento.

Este aumento del comercio entre países en desarrollo, que posee la particularidad de haberse dado en el sector de los productos manufacturados, es importante para que estos países no dependan exclusivamente de la producción y las exportaciones de productos primarios y aprovechen las economías de escala para expandir su producción industrial. Es por ello que estas corrientes comerciales revisten un interesante potencial en comparación con las tradicionales corrientes comerciales Norte-Sur.

¹ Luis Levit se desempeña en la Dirección de Negociaciones Económicas Multilaterales (DIREM) del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Con el objetivo de aprovechar estas oportunidades, en la reunión de Cancilleres del Grupo de los 77 (G-77) realizada en Nueva York en 1982, fue acordada la creación del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC).

El Acuerdo que conforma el SGPC, firmado del 13 de abril de 1988 en Belgrado, canaliza institucionalmente la oportunidad de avanzar y consolidar el comercio Sur-Sur como herramienta para que los países en desarrollo puedan afianzar su interrelacionamiento comercial y generar los mecanismos para convertir en realidad el potencial de un comercio que se ha visto limitado por opciones de corrientes comerciales más tradicionales.

El Acuerdo posee una estructura que permite determinadas flexibilidades, que son necesarias para los compromisos de un grupo de países heterogéneo. Entre estos mecanismos figuran disposiciones para un tratamiento preferencial para los países menos adelantados, así como para incorporar agrupamientos regionales y preservar las preferencias y ventajas comerciales ya otorgadas entre los socios de dichos acuerdos regionales. Además, los países podrán aplicar medidas de salvaguardia y de balanza de pagos mediante un procedimiento de notificación. Existe asimismo un capítulo específico para la definición de un régimen de consultas y de solución de controversias.

El Acuerdo habilita a la celebración de rondas de negociaciones bilaterales, plurilaterales y multilaterales para lograr una mayor expansión del SGPC, con el objeto de ampliar la base y profundizar las ventajas mutuas, principio fundamental en el que se basa el sistema. Ello ha permitido que de los 15 países que originalmente firmaron el Acuerdo de Belgrado, hoy sean 43 sus integrantes.

En junio de 2004 se lanzó en San Pablo la Tercera Ronda de Negociaciones del SGPC, en ocasión de la XI Conferencia Ministerial de la UNCTAD, en la cual se decidió la realización de un ejercicio de carácter ambicioso, sobre todo comparado con los correspondientes a rondas anteriores, teniendo como objetivo propiciar la participación de todos los miembros y evitar posiciones que desincentiven dicha participación.

El 2 de diciembre de 2009, bajo la presidencia de la Argentina, varios ministros de un grupo de países en desarrollo llegaron a un acuerdo para finalizar la Tercera Ronda de Negociaciones del SGPC mediante el otorgamiento de preferencias mutuas. Los países acordaron que los resultados de la Tercera Ronda se basen en un corte lineal de un 20% sobre los aranceles aplicados, sobre la base de todo el universo arancelario, combinado, sobre una base voluntaria, con pedidos y ofertas y negociaciones sectoriales.

La conclusión de la Tercera Ronda de Negociaciones sobre estas bases permitiría no sólo ampliar el comercio entre los participantes, sino que incentivará a otros integrantes del SGPC a decidir su participación. Además, será una importante señal para que otros países en desarrollo estudien de una manera más decidida su ingreso al Acuerdo del SGPC y constituirá una oportunidad para afianzar las corrientes comerciales Sur-Sur.

En este trabajo se resumen los antecedentes del SGPC y se describe el estado actual de las negociaciones. Además se presentan algunos resultados del posible impacto para el comercio exterior argentino de una reducción arancelaria en el marco de la Tercera Ronda de Negociaciones.

La estructura del informe es la siguiente: en la sección 2 se resumen los antecedentes del SGPC, en la sección 3 se describe el comercio entre los países miembros mientras que la sección siguiente se concentra en el comercio de la Argentina con el resto de los participantes del SGPC. La sección 5 analiza cuál sería el impacto económico del acuerdo para nuestro país. La última sección es de conclusiones.

2. Antecedentes del SGPC

Originalmente el comercio Sur-Sur y sus mecanismos de cooperación estuvieron orientados a ampliar mercados bajo estructuras sub-regionales o regionales, aunque con el arribo gradual de la globalización y los procesos generalizados de liberalización comercial, se llevó a reversionar estas estrategias y a construir nuevas a partir de esos procesos regionales.

En función de los cambios tecnológicos y la interdependencia de las economías nacionales, sumado a los esfuerzos liberalizadores en distintos frentes, que afectaron el comercio, las inversiones, los flujos de información y las finanzas, se ha valorizado el papel que han desempeñado los países emergentes y el hemisferio Sur en la economía internacional. Un grupo relevante de países en desarrollo tuvo un relativo éxito en la industrialización de sus economías, y por ende se han venido transformando por un lado en exportadores de productos manufacturados y por otro en demandantes de insumos para sus industrias.

Desde principios de la década del 80 el Grupo de los 77² comienza a asumir un rol preponderante en la articulación de iniciativas de relacionamiento económico. En virtud de naturales tendencias comerciales e iniciativas como la del G-77, entre otros factores, el comercio entre países en desarrollo ha crecido sustancialmente en las últimas décadas.

Debido a estos cambios en las tendencias del comercio y de la economía global, se debe analizar si los países del Sur han tomado las medidas adecuadas para reforzar su interrelacionamiento comercial y si deben tomar otras.

2.1. Creación del SGPC

En el marco de la Cláusula de Habilitación del GATT³, y en la reunión de Cancilleres del G-77 realizada en Nueva York en 1982, fue acordada la creación del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo. Su creación fue la culminación de un proceso iniciado durante las reuniones del G-77 en México en 1976, Arusha en 1979 y Caracas en 1981.

En la mencionada reunión de este grupo en Nueva York fueron definidos los componentes básicos del Acuerdo, al haberse establecido allí un marco para las negociaciones. En esa ocasión se estableció un Comité y a partir de ese momento comenzaron los trabajos preparatorios que se llevaron a cabo principalmente en Ginebra.

Además, se estableció que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) fuera el Organismo responsable de la administración del SGPC. Por ese motivo, la UNCTAD estableció una Secretaría del SGPC, que funciona en sus dependencias en Ginebra.

En 1985, en el transcurso de una reunión ministerial en Nueva Delhi, los Ministros reconocieron la necesidad de un marco legal de reglas para un beneficio mutuo, sobre la base de un mecanismo permanente.

En 1986, el Comité se reunió en Brasilia a nivel ministerial y lanzó allí la Primera Ronda de Negociaciones, a la que se hace referencia en la sección 2.3. En dicha reunión se adoptó el Acuerdo en forma provisional. El texto del Acuerdo fue firmado el 13 de abril de 1988 en Belgrado de manera simultánea con la finalización de la Primera Ronda de Negociaciones del SGPC, y fue suscripto originalmente por 15 países. Finalmente, entró en vigor el 19 de abril de 1989.⁴

2.2. Estructura del Acuerdo

Entre los fundamentos utilizados para la creación del Sistema, sobresalen los que señalan el carácter decisivo de la cooperación económica entre los países en desarrollo para generar la autoconfianza colectiva y la necesidad de crear un instrumento indispensable para promover los cambios estructurales teniendo como objetivo un proceso equilibrado y equitativo de desarrollo económico mundial y un nuevo orden económico internacional. Se debe destacar además la declaración del preámbulo del SGPC, que menciona que éste constituye uno de los principales instrumentos de la cooperación Sur-Sur.

² El G-77 es un grupo que funciona en el marco de las Naciones Unidas, que estuvo formado en principio por 77 países pero que en la actualidad lo conforman 130. Fue creado en junio de 1964 en la I Conferencia Ministerial de la UNCTAD.

³ Decisión del GATT del 28 de noviembre de 1979 (L/4903), alcanzada durante la Ronda Tokio, que establece el trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo y permite los acuerdos comerciales entre países en desarrollo sin que las preferencias se hagan extensivas a los demás Miembros.

⁴ Ver Levit (2009).

En el artículo 1 se define al “país participante del acuerdo” como a “todo miembro del Grupo de los 77 que haya intercambiado concesiones y que haya pasado a ser parte del Acuerdo”. También se define como participante a “toda agrupación subregional, regional e interregional que haya intercambiado concesiones y que haya pasado a ser parte del Acuerdo”.

El objetivo principal es el de promover y sostener el comercio mutuo y el desarrollo de la cooperación económica entre países en desarrollo, a través del intercambio de concesiones.

El SGPC deberá basarse y aplicarse de acuerdo con el principio de ventajas mutuas de manera de lograr un beneficio equitativo para todos los participantes, teniendo en cuenta sus niveles respectivos de desarrollo económico e industrial, la estructura de su comercio exterior y sus sistemas y políticas comerciales.

Todos los países miembros del SGPC gozarán de las preferencias negociadas y concedidas en el marco del Acuerdo, sin extenderlas a otros países que no son miembros del Sistema.

El SGPC no puede reemplazar sino complementar los agrupamientos económicos de países en desarrollo del G-77, sean estos regionales, subregionales o interregionales. Este es un punto muy importante en el Acuerdo ya que, conjuntamente con la posibilidad de que las agrupaciones regionales formen parte de él, garantiza que las preferencias aplicadas dentro de las agrupaciones subregionales conserven su carácter esencial y menciona explícitamente que no existe la obligación de hacerlas extensivas a los restantes miembros del SGPC.

El Acuerdo reconoce además, y claramente, las necesidades especiales de los países menos adelantados, exceptuándolos de efectuar concesiones sobre la base de la reciprocidad.

Se establece que podrá haber acuerdos sobre derechos arancelarios, para-arancelarios, medidas no arancelarias, medidas comerciales directas y acuerdos sectoriales –entendiendo por acuerdos sectoriales los distintos acuerdos entre participantes para determinados productos o grupos de productos que estén estrechamente vinculados entre sí en cuanto a su uso final o producción.

El SGPC deberá ser expandido en etapas sucesivas a través de negociaciones periódicas a llevarse a cabo paso a paso. Por ello, el Acuerdo habilita a la celebración de rondas de negociaciones bilaterales, plurilaterales y multilaterales. Se podrán celebrar negociaciones producto por producto, se podrán establecer reducciones arancelarias generales y negociaciones sectoriales, así como medidas comerciales directas, incluyendo contratos a mediano y a largo plazo.

El Acuerdo establece un Comité de Participantes, integrado por los representantes de los gobiernos de los países participantes, que tendrá como función principal la de facilitar el funcionamiento del SGPC y contribuir al logro de sus objetivos.

El Comité de Participantes examina además la aplicación del Acuerdo y sus instrumentos, supervisa la aplicación de los resultados de las negociaciones, celebra consultas y toma determinadas decisiones, entre ellas la de promover la celebración de nuevas negociaciones para ampliar la lista de concesiones y la de establecer los órganos subsidiarios que sean necesarios para el eficaz desempeño de sus funciones.⁵

Merece mencionarse además que el Acuerdo incluye disposiciones sobre la necesidad de mantener y no menoscabar las concesiones otorgadas, aunque también establece cierta flexibilidad al permitir a los países, luego de un plazo de tres años, modificarlas o retirarlas bajo ciertas condiciones, aunque para ello, y de una forma similar al GATT de 1994, deben negociar con los proveedores principales y con aquellos miembros que posean un interés sustancial.

El Acuerdo otorga la posibilidad de aplicar medidas de salvaguardia y medidas de balanza de pagos, que deben ser debidamente notificadas. Las medidas de salvaguardia podrán tomarse para evitar un perjuicio

⁵ De esta forma se crearon el Comité de Negociaciones Comerciales y los Grupos de Negociación de Acceso a Mercados y de Normas de Origen.

grave o la amenaza de un perjuicio grave a los productores nacionales de productos iguales o similares. A su vez, si un participante posee problemas económicos graves de balanza de pagos, podrá tomar medidas tales como restricciones cuantitativas o limitación de importaciones para evitar la amenaza de una caída de sus reservas.

Existe un capítulo específico para la definición de un régimen de consultas y de solución de controversias. Para ello se establece la posibilidad de celebrar consultas para los casos de anulación o menoscabo de concesiones, y, en caso de no arribarse a un acuerdo, se prevé que tome intervención el Comité de Participantes.

También se determina un procedimiento de solución de controversias ante diferencias en la interpretación y aplicación de las disposiciones del Acuerdo. Se establece para estos casos un marco de consultas entre las partes, y en caso de no llegarse a un acuerdo, es el Comité de participantes el que debe formular recomendaciones y decidir las cuestiones en disputa.

El Acuerdo establece las condiciones de adhesión de futuros participantes, a través la presentación de listas de ofertas por parte de ellos y listas de peticiones por parte de cualquier participante, así como el mecanismo de celebración de negociaciones entre éstos.

Por último, se establece la posibilidad de enmiendas, retiro de miembros y reservas para cualquier disposición del Acuerdo, en este último caso deben ser aceptadas por la mayoría de los participantes.

El Acuerdo del SGPC posee cuatro Anexos, que son la Lista de Participantes, el Anexo sobre Normas de Origen, las Listas de Concesiones, y las Medidas adicionales a favor de los países menos adelantados.

El SGPC ha tenido desde su entrada en vigor una importante expansión en materia de membresía, ya que de los 15 países que originalmente firmaron el Acuerdo de Belgrado, hoy son 43 sus integrantes.⁶ Debe destacarse que el MERCOSUR es el único bloque comercial que es Participante pleno del Acuerdo.

2.3. La Primera Ronda de Negociaciones

La Primera Ronda de Negociaciones del SGPC se desarrolló entre los años 1986 y 1988 y concluyó en Belgrado, involucrando a casi 50 países. En esa ocasión se adoptó el texto del Acuerdo como marco legal provisorio.

En la mencionada reunión se intercambiaron aproximadamente 1.800 preferencias arancelarias, de las cuales se efectivizaron alrededor de 900. Estos resultados pueden considerarse limitados teniendo en cuenta las expectativas generadas y la importante participación inicial.

En el caso específico de la Argentina, sólo se otorgaron preferencias para 5 líneas arancelarias: dátiles, pistachos, mercurio, corcho y deshechos de corcho. En el caso de dátiles y mercurio el margen de preferencia otorgado fue del 50%, mientras que en pistachos y corcho fue del 10%. Además, se otorgó una preferencia del 10% sin reciprocidad sobre los tejidos de yute, como una concesión exclusiva para países menos adelantados.

Las conclusiones relativas a los resultados de la Primera Ronda dejan en claro que existieron limitaciones por haberse realizado en paralelo con la Ronda Uruguay del GATT, por las trabas burocráticas impuestas por varios participantes para la aplicación de los resultados, por la obligatoriedad de extender los resultados a todos los participantes sin importar si participaron de la Ronda o no, y por problemas causados en el procesamiento de los certificados de origen.

El bajo nivel de preferencias otorgado implicó de hecho una escasa cobertura de productos. Muchas pre-

⁶ Miembros del SGPC: Argelia, Argentina, Bangladesh, Benín, Bolivia, Brasil, Camerún, Chile, Colombia, Cuba, Corea del Norte, Corea del Sur, Ecuador, Egipto, Filipinas, Ghana, Guinea, Guyana, India, Indonesia, Irán, Irak, Libia, Malasia, Marruecos, MERCOSUR, México, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Perú, Singapur, Sri Lanka, Sudán, Tailandia, Trinidad y Tobago, Túnez, Tanzania, Venezuela, Vietnam y Zimbabwe.

ferencias se otorgaron a 8 dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA), por lo que no cubrieron subpartidas enteras a 6 dígitos del SA.

2.4. La Segunda Ronda de Negociaciones

La Segunda Ronda de Negociaciones del SGPC se llevó a cabo entre 1991 y 1998, con la participación de 24 países. Debido a las razones explicadas respecto de la extensión de las preferencias negociadas a todos los participantes del SGPC, 17 países decidieron no participar en la Ronda. Esto resultó una razón de peso para que no se llegara a un resultado positivo de las negociaciones.

De hecho, ninguno de los 24 países que participaron ratificó los resultados obtenidos. En la XI Conferencia Ministerial de la UNCTAD se decidió que no se apliquen los acuerdos sobre concesiones arancelarias a que habían llegado los participantes en esta Ronda.

2.5. La Tercera Ronda de Negociaciones

En la XI Conferencia Ministerial de la UNCTAD, celebrada en San Pablo en junio de 2004, los Ministros de los países participantes decidieron dar inicio a la Tercera Ronda de Negociaciones del SGPC.⁷

Merece destacarse que los Ministros en dicha oportunidad dejaron en claro que era necesario establecer una revisión de lo actuado hasta ese momento, fijando como objetivo el de establecer una ronda de negociaciones “ambiciosa”.

En el marco de esta revisión, el Comité de Participantes decidió que una forma esencial para asegurar un mínimo nivel de ambición era la eliminación de la cláusula por la que las preferencias negociadas se extendían a todos los participantes en el Acuerdo, como forma de incentivar la participación de todos los miembros, en el marco de la necesidad de cumplir con el principio de ventajas mutuas.

Un elemento clave que guió las negociaciones desde su inicio fue el establecimiento de modalidades que acompañaran las decisiones políticas. Para ello, se creó un Comité que depende del Comité de Participantes: el Comité de Negociaciones Comerciales. De él dependen a su vez dos grupos de trabajo: el de Acceso a Mercados y el de Normas de Origen, que si bien en la actualidad no están funcionando, han realizado importantes aportes.

Existen determinados elementos que han permitido diferenciar los trabajos de las Rondas anteriores con esta Ronda de San Pablo. En primer lugar, las Rondas anteriores fueron abordadas bajo la modalidad de trabajar “producto por producto”, lo que hizo limitar y reducir al máximo el nivel de ambición. Además, para evitar trabas burocráticas, el Grupo de Reglas de Origen trabajó intensamente en la definición de algunas cuestiones esenciales como el de las autoridades de aplicación para la emisión de los certificados de origen, el régimen de importación por partes y el porcentaje de contenido local en el valor del producto comercializado.

Cabe mencionar que la Argentina ha sido uno de los promotores principales para el lanzamiento de la Tercera Ronda, preside el Comité de Negociaciones Comerciales y ha presidido el Grupo de Trabajo de Normas de Origen.

Por otra parte, el 2 de noviembre de 2006 el MERCOSUR ingresó como participante pleno en el SGPC, lo que ha hecho que el bloque comercial que integra nuestro país trabaje en forma coordinada en esta Ronda y que se convierta en uno de sus actores más ambiciosos y activos (ver Recuadro 1).

⁷ SGPC. Declaración Ministerial de San Pablo, junio de 2004.

Recuadro 1 El MERCOSUR en el SGPC

Ya desde la suscripción del Acuerdo del SGPC se ha previsto y se ha facilitado la incorporación de grupos regionales. En su artículo 18, el acuerdo SGPC establece que “las preferencias arancelarias, para-arancelarias y no arancelarias aplicables dentro de las agrupaciones subregionales, regionales e interregionales existentes en países en desarrollo notificadas como tales y registradas en el presente Acuerdo conservarán su carácter esencial, y los Miembros de tales agrupaciones no tendrán ninguna obligación de hacer extensivos los beneficios de tales concesiones, ni los demás participantes tendrán derecho a disfrutar de los beneficios de tales preferencias. Lo dispuesto en este párrafo se aplicará igualmente a los acuerdos preferenciales con miras a crear agrupaciones subregionales, regionales e interregionales de países en desarrollo que sean notificadas como tales y debidamente registradas en el presente Acuerdo. Además, estas disposiciones se aplicarán en igual medida a todas las preferencias arancelarias, para-arancelarias y no arancelarias que en el futuro lleguen a aplicarse dentro de tales agrupaciones subregionales o interregionales”.

La Argentina y Brasil se convirtieron en miembros plenos del SGPC desde el 2 de marzo de 1990 y el 25 de mayo de 1991, respectivamente. El 2 de noviembre de 2006 el MERCOSUR hace su ingreso como miembro pleno del SGPC, con lo que indirectamente acceden al SGPC Paraguay y Uruguay, que hasta ese momento no eran participantes del Acuerdo.⁸

En el SGPC, desde el momento de su ingreso, el MERCOSUR ha participado efectivamente como representante de los países del Bloque, habiendo efectuado y centralizado todas las comunicaciones de los cuatro países.

El día 2 de diciembre de 2009, en una reunión del Comité de Negociaciones Comerciales, celebrada en Ginebra, presidida por la Argentina, los países que participan en la Ronda llegaron a un acuerdo para concluir las negociaciones a través de la adopción de las Modalidades.⁹

Se decidió aplicar un corte lineal (preferencia) del 20%, sobre todo el universo arancelario (“*across the board*”), que podrá ser combinado, sobre una base voluntaria, con pedidos y ofertas y negociaciones sectoriales.

Los participantes se comprometieron a asumir compromisos en al menos el 70% de las líneas arancelarias con aranceles mayores a cero. Los países que posean más del 50% de sus líneas libres de aranceles podrán aplicar el corte del 20% para al menos el 60% de sus líneas arancelarias con aranceles distintos de cero. Además, se comprometieron a acordar reglas de origen mutuamente satisfactorias.

Los países participantes acordaron que notificarán sus listas de compromisos antes de fines de mayo de 2010, y luego, en un período de 4 meses, habrá un proceso de verificación y revisión de las listas y se abrirá un procedimiento de pedidos y ofertas para complementar las concesiones acordadas en acceso a los mercados.

Antes del 30 de septiembre de 2010 los participantes de la Ronda notificarán a la Secretaría del SGPC su Lista definitiva de compromisos, que será una parte integral del Acuerdo Final de la Ronda de San Pablo. La implementación de las concesiones comenzará ni bien un número de países a determinar deposite sus instrumentos de ratificación.

Finalmente, y en una decisión de trascendencia, los países acordaron, con el objetivo de promover y sostener su comercio mutuo, comprometerse a revisar los resultados a los dos años de la fecha de inicio de la implementación de las concesiones, con la posibilidad de incrementar los márgenes de preferencia y el porcentaje de cobertura de productos. Además acordaron revisar y perfeccionar la aplicación de las reglas de origen.

⁸ Las concesiones que en su momento tenían negociadas Argentina y Brasil como resultado de la Primera Ronda del SGPC se hicieron extensivas en forma automática a los cuatro miembros del MERCOSUR y todas las concesiones de los participantes se aplican desde ese momento también a Paraguay y a Uruguay.

⁹ SGPC. *Ministerial Decision on Modalities*, diciembre de 2009.

Cabe destacar que la conclusión de esta ronda será una señal política clara de los países en desarrollo para fortalecer sus corrientes comerciales, en un marco en el que están sustancialmente demoradas las negociaciones de la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

3. Producto y comercio de los países del SGPC

3.1. Producto

El conjunto de los 28 participantes de la Tercera Ronda de Negociaciones del SGPC alcanzó un PIB de U\$S 7.883 miles de millones en 2008, equivalente a casi el 13% del producto global. La población total de estos países representa el 43% de la población mundial.

Existen importantes diferencias entre los niveles de ingreso de los países miembros del SGPC. El grupo comprende desde países de altos ingresos, como Corea del Sur, y economías emergentes, como Brasil e India, hasta países de menor desarrollo, como Benín, Guinea y Mozambique.

El Sur y el Sudeste de Asia son las regiones más dinámicas, con tasas de crecimiento mayores al promedio mundial, mientras que las regiones de África Subsahariana y Norte de África y Medio Oriente se presentan como las más rezagadas.¹⁰

3.2. Comercio

Las ventas al mundo de los miembros del SGPC alcanzaron en 2008 algo más de U\$S 2.200 miles de millones, representando casi el 14% de las exportaciones mundiales.

Las exportaciones de este grupo de países se multiplicaron por 3,5 en los últimos 10 años. Este valor está por encima del crecimiento de las exportaciones mundiales, que no llegaron a triplicarse. De esta forma, la participación de los miembros del SGPC en las exportaciones mundiales pasó de 11,4% en promedio en el período 1996-1998 a 13,5% en 2006-2008.¹¹

Dentro de esa tendencia se observan divergencias entre los distintos países del SGPC, destacándose el dinamismo de los países del Sur y Sudeste Asiático y el desenvolvimiento modesto de los países africanos.

Las exportaciones intra-SGPC llegaron a U\$S 397.232 millones en 2008, mientras que las importaciones ascendieron a U\$S 432.385 millones, constituyendo el 18% y el 19,4% de las exportaciones e importaciones de los países del SGPC hacia el mundo, respectivamente (Cuadro 1). Es de destacar que en la última década el comercio entre los países del SGPC creció a un mayor ritmo que el de su comercio global.

El 86% del comercio intra-SGPC es de productos no agrícolas. Sobresalen las exportaciones de productos minerales, especialmente de los países de África Subsahariana y la región de África del Norte y Medio Oriente. También se destacan las ventas de máquinas y aparatos eléctricos y metales y sus manufacturas.

3.3. Barreras comerciales

El arancel aplicado promedio de los miembros del SGPC en 2008 fue de 13,5%, observándose un mayor nivel de protección sobre los productos agrícolas (21,3%) que sobre los no agrícolas (12,3%) (Cuadro 2). Los sectores con aranceles más elevados son bebidas y tabaco y prendas de vestir.

¹⁰ A lo largo del trabajo, para facilitar la presentación, los países del SGPC se agrupan en las siguientes regiones geográficas: Norte de África y Medio Oriente, África Subsahariana, América Latina, Sur de Asia y Sudeste Asiático (ver Anexo 1).

¹¹ El comercio entre los países del SGPC desde la creación del Sistema viene creciendo más que el comercio mundial: para el promedio del período 1986-1988 la participación de este grupo de países en el comercio mundial no llegaba al 9%.

Cuadro 1**Comercio exterior de los países del SGPC, por región
año 2008, en millones de U\$S**

Región	Exportaciones			Importaciones		
	al SGPC	al Mundo	participación	del SGPC	del Mundo	participación
África Subsahariana	15.418	101.180	15,2%	8.428	62.540	13,5%
América Latina	104.429	637.051	16,4%	134.483	628.872	21,4%
Norte de África y Medio Oriente	41.974	239.043	17,6%	30.010	190.722	15,7%
Sudeste Asiático	194.761	999.262	19,5%	175.685	975.726	18,0%
Sur asiático	40.650	225.281	18,0%	83.778	375.439	22,3%
Total SGPC	397.232	2.201.818	18,0%	432.385	2.233.299	19,4%

Fuente: CEI en base a Comtrade.

Cuadro 2**Aranceles consolidados y aplicados promedio, por región
en porcentaje**

Región	Arancel consolidado promedio			Arancel aplicado promedio		
	Total	Productos agrícolas	Productos no agrícolas	Total	Productos agrícolas	Productos no agrícolas
África Subsahariana	50,1	74,3	22,9	13,2	26,2	11,2
América Latina	34,9	63,9	28,2	14,4	23,4	13,0
Norte de África y Medio Oriente	61,6	82,4	25,3	12,8	25,5	10,8
Sudeste Asiático	43,3	60,1	27,4	11,5	16,8	10,7
Sur de Asia	25,5	28,5	25,0	13,0	14,8	12,7
Total SGPC	51,1	72,4	29,3	13,5	21,3	12,3

Fuente: OMC, World Tariff Profiles 2008.

Los aranceles aplicados son bastante más bajos que los consolidados, especialmente para los productos agrícolas: el arancel consolidado promedio para los países del SGPC miembros de la OMC¹² es 51,1%, para los productos agrícolas es 72,4% y para los industriales 29,3%.

Se observa una amplia heterogeneidad en los promedios arancelarios de los distintos países participantes del SGPC. Los valores más bajos se observan en los países del Sudeste Asiático y de América Latina, mientras que los promedios más elevados se registran entre los países del Norte de África y Medio Oriente y en África Subsahariana.

La estructura arancelaria de los distintos países es muy variada. Por ejemplo, Egipto y Vietnam tienen aranceles promedio muy similares, pero mientras el primero exhibe una gran dispersión arancelaria (el desvío estándar es 51,7) y tiene aranceles máximos superiores al 1.000%, en el segundo el desvío estándar es 7,2 y el arancel máximo es 100%. Chile también presenta una baja dispersión arancelaria –similar a la de Vietnam–, pero con aranceles mucho más bajos.

3.4. Acuerdos comerciales

La mayoría de los países miembros del SGPC forma parte de diversos acuerdos comerciales, ya sean bilaterales o regionales. En algunos casos los acuerdos se dan entre participantes del SGPC, y en otros las preferencias arancelarias son con terceros.

¹² Algunos de los países participantes de la Tercera Ronda de Negociaciones del SGPC no son miembros de la OMC: Argelia, Corea del Norte, Irán y Sudán.

Todos los países latinoamericanos que participan en el SGPC son miembros de la ALADI y cuentan con distintos grados de preferencias comerciales entre ellos, a partir de diversos acuerdos. Además, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay tienen libre comercio en el marco del MERCOSUR. A su vez, el MERCOSUR firmó un acuerdo preferencial con la India, que entró en vigencia en junio de 2009. Chile, por su parte, cuenta con un acuerdo de libre comercio con Corea del Sur y uno de preferencias parciales con la India.

En el sudeste asiático, Indonesia, Malasia, Myanmar y Vietnam son miembros de la ASEAN, y la ASEAN tiene un acuerdo de libre comercio con Corea del Sur. Además, Malasia posee un tratado de libre comercio con Pakistán, y Tailandia uno con India.

India, Sri Lanka, Pakistán y Bangladesh forman parte del SAFTA (*South Asian Free Trade Area*). A su vez, Bangladesh, India, Sri Lanka y Corea del Sur son miembros del APTA (*Asia-Pacific Trade Agreement*). India, además de los acuerdos con el MERCOSUR y Chile, tiene preferencias comerciales con Myanmar y Tailandia.

Los países de la región de África del Norte y Medio Oriente son miembros de la Liga de Países Árabes y algunos, además, son parte del Acuerdo de Agadir. Además, varios tienen acuerdos comerciales con otros países africanos como Sudán y Guinea.

Por último, algunos países de África Subsahariana participan en COMESA (*Common Market for Eastern and Southern Africa*), otros en SADC (*South African Development Community*) o en ECOWAS (*Economic Community of West African States*).

La existencia de estos acuerdos preferenciales entre algunos de los participantes del SGPC podría debilitar los beneficios de una profundización del Acuerdo. Por un lado, podrían surgir dificultades inherentes a la superposición de acuerdos preferenciales (fenómeno conocido como “*spaghetti bowl*”): la existencia de múltiples reglas de origen, diferentes tratamientos arancelarios, distintas normas, exigencias y flexibilidades, podría incrementar los costos de transacción y atentar contra la facilitación del comercio. Por otra parte, algunos países participantes no se beneficiarán plenamente de la reducción arancelaria o verían erosionadas sus preferencias por la existencia de acuerdos previos.

4. El comercio de Argentina con los países del SGPC

Alrededor del 44% de las exportaciones e importaciones argentinas (promedio 2007-2009) se realizó con los países del SGPC. Las exportaciones no agrícolas hacia el SGPC representaron el 54% de las ventas externas de productos industriales de la Argentina, mientras que las importaciones de productos agrícolas desde los países del SGPC totalizaron el 73% de las compras argentinas de este tipo de bienes.

Los principales socios comerciales de Argentina, además del MERCOSUR y los países de América Latina, son los países del Sudeste Asiático. El Norte de África y Medio Oriente también resulta ser un destino relevante para las exportaciones de nuestro país.

La importancia del MERCOSUR se refleja en que suma más de la mitad de las exportaciones a los países SGPC y más de tres cuartas partes de las importaciones provenientes de dichos países. El resto de los países con el que la Argentina cuenta con preferencias representan el 23% de las exportaciones hacia el SGPC y el 10% de las importaciones desde el Sistema.¹³

Las exportaciones hacia países SGPC donde no se cuenta con ningún tipo de preferencia suman casi el 24% de las ventas externas argentinas al Sistema, mientras que las importaciones representan el 11%.

¹³ En el marco de la ALADI, la Argentina cuenta con acuerdos preferenciales con Chile, Cuba y México. Además, a mediados de 2009 entró en vigencia un acuerdo de alcance parcial entre el MERCOSUR y la India. También existe un pequeño margen de preferencia en un reducido número de productos con los países participantes de la Primera Ronda del SGPC, pero éstas no se tuvieron en cuenta para el cálculo.

Se destaca que las ventas argentinas hacia los países del SGPC se triplicaron entre 1998 y 2008, mientras que las importaciones no llegaron a duplicarse. En cambio, las exportaciones hacia los países con los que se cuenta con preferencias comerciales se multiplicaron por 2 en la última década y las importaciones aumentaron 2,4 veces.

Con respecto a la composición sectorial del comercio, el 45% de las exportaciones argentinas hacia el SGPC en 2008 fueron manufacturas industriales, seguidas en orden de importancia por las manufacturas de origen agropecuario (24%) y los productos primarios (18,5%). Las exportaciones de combustibles y energía alcanzaron al 12% de las ventas (Cuadro 3).

Si se excluyen las ventas al MERCOSUR y los países de la ALADI, la composición de las exportaciones hacia el SGPC cambia notablemente: el 54% corresponde a manufacturas agrícolas y el 38,2% a productos primarios, en tanto que la participación de las manufacturas de origen industrial es del 6% (año 2008).

Cuadro 3
Comercio de Argentina con los países del SGPC, por región
en millones de U\$S, promedio 2007-2009

	Africa Subsahariana	América Latina	Norte de Africa y Medio Oriente	Sudeste asiático	Sur de Asia	Total SGPC
Exportaciones	285	19.653	2.507	2.302	1.053	25.801
Productos primarios	136	2.393	1.305	496	258	4.776
Manufacturas de origen agropecuario	65	2.845	1.085	1.592	710	6.230
Manufacturas de origen industrial	32	11.385	108	177	80	11.690
Combustibles y energía	52	3.030	10	37	5	3.104
Importaciones	2	17.549	149	1.619	448	19.767
Productos primarios	2	1.970	35	78	5	2.100
Manufacturas de origen agropecuario	0	543	5	54	3	606
Manufacturas de origen industrial	0	14.506	51	1.482	415	16.434
Combustibles y energía	0	530	59	3	24	627

Fuente: CEI en base a INDEC.

Las exportaciones hacia los países de América Latina se concentran en automóviles y sus partes, combustibles, cereales, plástico y sus manufacturas y reactores nucleares y calderas. En cambio, entre las exportaciones hacia los países de Asia y África se distinguen: cereales, grasas y aceites, residuos de las industrias alimentarias, semillas y frutos oleaginosos, manufacturas de hierro o acero y minerales.

Un punto a tener en cuenta es que las ventas externas se reducen a muy pocos productos: tan sólo 20 líneas arancelarias representan la mitad de las ventas argentinas hacia la totalidad de los miembros del SGPC. Al excluir del análisis a aquellos países con los que la Argentina cuenta con preferencias comerciales, las exportaciones se concentran aún más: sólo 7 productos explican más del 80% de las ventas.

En el caso de las importaciones de la Argentina desde los países que participan en el SGPC, el 83% son manufacturas de origen industrial. Se destacan, en todos los orígenes, las compras de vehículos y sus partes, aparatos y artefactos mecánicos, máquinas y aparatos eléctricos, y plástico y sus manufacturas.

Las importaciones se encuentran menos concentradas que las exportaciones: 54 productos representan la mitad de las importaciones argentinas. Si sólo se consideran las compras a países con los que la Argentina no cuenta con preferencias arancelarias, la cantidad de productos que explica la mitad de las importaciones es similar, aunque cambia un poco su composición.

5. Impacto económico del Acuerdo

5.1. Revisión de la literatura

Entre los trabajos que analizan el impacto del SGPC sobre el comercio entre los países participantes del acuerdo, Linnemann y Verbruggen (1988) encuentran que las importaciones de productos manufacturados se incrementarían entre 5,1% y 5,8% ante una reducción arancelaria lineal de 20% y entre 13,9% y 16% en el caso de una reducción de aranceles de 50%.¹⁴ En el caso de las exportaciones los resultados son similares, observándose, bajo el supuesto de un mayor desvío de comercio, que las exportaciones de los países desarrollados hacia los países en desarrollo caerían, en promedio, 0,4% y 1% con una reducción arancelaria de 20% y 50%, respectivamente.

Al tener en cuenta efectos de largo plazo,¹⁵ el incremento del comercio entre los miembros del SGPC será mucho mayor: entre 13,1% y 15,1% en el caso de una reducción arancelaria de 20% y entre 38,4% y 45,7% si los aranceles se redujeran a la mitad. Las exportaciones de las economías industrializadas hacia los países en desarrollo caerían entre 1% y 2,8%, suponiendo el máximo desvío de comercio.

La UNCTAD (1998), por su parte, encuentra que una reducción arancelaria de 30% entre los miembros del SGPC resultaría en un incremento en el comercio de U\$S 7.400 millones – U\$S 8.500 millones, lo que representa el 8%-9% del comercio entre los miembros del SGPC y 1% de las importaciones mundiales de estos países. Si la reducción de aranceles fuese de 50%, el comercio aumentaría en U\$S 15.000 millones – U\$S 18.000 millones –lo que equivale al 16%-19% del comercio intra-SGPC–, incrementando la participación de los países miembros del SGPC en las importaciones mundiales de 10% a 12%.

Un trabajo posterior (UNCTAD, 2006) estima que las exportaciones entre los países del SGPC podrían incrementarse U\$S 7.741 millones, con un corte lineal de 20%, y U\$S 19.929 millones, con una reducción de 50%. Aproximadamente el 55% de este aumento se debería al efecto de desvío de comercio, es decir que se reemplazarían exportaciones de países no miembros del SGPC.

Con respecto al impacto del acuerdo para la Argentina, en CEI (2004) se estima un crecimiento para las exportaciones argentinas que va desde 1,5% ante una baja arancelaria generalizada de 30%, a 9,8% si se supone la eliminación de los aranceles entre los miembros del SGPC. El incremento de las importaciones varía entre 2% y 11%, respectivamente. Los sectores con mayores aumentos en los volúmenes de producción serían metales, aceites y grasas vegetales, cereales y productos químicos.

Las oportunidades comerciales fuertes para las exportaciones argentinas ascenderían a un mercado importador de U\$S 41.043 millones. A nivel sectorial se destacan: aceites, cereales y carne, metales preciosos, máquinas y aparatos eléctricos y mecánicos, manufacturas de fundición de hierro y acero y vehículos y sus partes.

Por otro lado, se identifican ventas argentinas a Brasil por casi U\$S 2.000 millones que resultarían potencialmente más amenazadas por la pérdida de las preferencias intra-MERCOSUR. Los sectores más amenazados son maquinaria y equipos, vehículos y sus partes y productos textiles. Con respecto a las amenazas en el mercado doméstico, los sectores más fuertemente amenazados son vehículos y sus partes, maquinaria y equipo, prendas de vestir y productos químicos.

Otro estudio (CEI, 2007) estima que las exportaciones argentinas en el año 2005 hubieran aumentado U\$S 781 millones ante una baja arancelaria del 30% entre los países del SGPC. Sin embargo, el aumento neto de exportaciones al mundo habría sido de casi la mitad debido a la reorientación de ventas desde países que no pertenecen al Acuerdo. Por otra parte, las importaciones desde los países SGPC habrían crecido U\$S 405 millones pero, al sustituir compras desde el resto del mundo, las importaciones totales habrían aumentado menos (U\$S 263 millones).

¹⁴ Dependiendo de los supuestos efectuados sobre creación y desvío de comercio.

¹⁵ Suponen que la baja de aranceles fortalecerá la orientación exportadora del sector manufacturero e incrementará su participación en las exportaciones.

5.2. Reducción arancelaria

De acuerdo con las modalidades acordadas en diciembre de 2009, los países participantes de la Tercera Ronda de Negociaciones del SGPC aplicarán un corte lineal de 20% sobre al menos el 70% de las líneas arancelarias con aranceles mayores a cero.

Para calcular el nivel de los aranceles resultantes de dicha reducción, se supuso que todos los países participantes, excepto los menos adelantados –que no tienen la obligación de reducir sus aranceles–, exceptuarán de la reducción al 30% de las líneas arancelarias con mayores aranceles nación más favorecida (NMF) y aplicarán un corte de 20% sobre las demás.¹⁶

Los aranceles NMF de los países participantes disminuirían, en promedio, 10,4%, pasando el arancel aplicado promedio de 12,9% a 12,2%. Si sólo se tiene en cuenta a los países que efectivamente realizarán reducciones arancelarias (es decir, sin tener en cuenta a los países menos adelantados), la reducción promedio sería de 13,9%, cayendo el arancel aplicado promedio de 13,1% a 12,1% (Cuadro 4).

Cuadro 4
Aranceles resultantes de la Tercera Ronda de Negociaciones del SGPC
en porcentaje

País	Arancel NMF promedio		Arancel enfrentado por Argentina	
	original	resultante	original	resultante
Argelia	18,6	16,6	18,6	16,6
Argentina	10,7	9,7	-	-
Bangladesh	14,6	14,6	14,6	14,6
Benin	11,9	11,9	11,9	11,9
Brasil	13,6	12,2	0,0	0,0
Chile	6,0	5,2	0,1	0,1
Corea Rep.	9,1	8,3	9,1	8,3
Cuba	10,7	9,6	6,4	6,1
Egipto	16,9	16,3	16,9	16,3
Guinea	11,8	11,8	11,8	11,8
India	13,3	12,2	13,2	12,2
Indonesia	6,8	6,2	6,8	6,2
Irán	26,0	24,5	26,0	24,5
Malasia	8,5	8,0	8,5	8,0
Marruecos	18,1	16,9	18,1	16,9
México	11,4	10,5	7,7	7,7
Mozambique	10,1	10,1	10,1	10,1
Myanmar	5,6	5,6	5,6	5,6
Nigeria	11,2	10,1	11,2	10,1
Paquistán	13,5	12,3	13,5	12,3
Paraguay	10,3	9,3	0,1	0,1
Sri Lanka	11,5	10,6	11,5	10,6
Sudán	20,4	20,4	20,4	20,4
Tailandia	12,4	11,8	12,4	11,8
Tanzania	12,6	12,6	12,6	12,6
Uruguay	10,5	9,4	0,0	0,0
Vietnam	16,8	15,4	16,8	15,4
Zimbabwe	19,8	18,6	19,8	18,6
Promedio SGPC	12,9	12,2	11,2	10,7

Fuente: CEI en base a Macmap.

¹⁶ En el caso de Malasia la reducción arancelaria se calculó para el 60% de las líneas arancelarias mayores a cero, ya que más de la mitad de sus líneas arancelarias se encuentran libres de aranceles.

El arancel NMF que la Argentina le cobra los miembros del SGPC se reduciría de 10,7% a 9,7%, afectando importaciones por U\$S 7.472 millones, un 37,8% de las importaciones desde los países del SGPC para el período 2007-2009 y un 16,7% de las importaciones totales de la Argentina en dicho período. El arancel promedio ponderado por importaciones se reduciría de 12,7% a 12,0% (una reducción de 5,8%).

Dado que la Argentina cuenta con preferencias arancelarias con varios de los países participantes, el arancel promedio enfrentado por nuestro país se reduciría 8,3%, bajando de 11,2% a 10,7%. La reducción arancelaria alcanzaría exportaciones por U\$S 3.313 millones, el 12,8% de las exportaciones argentinas hacia los países del SGPC y el 5,6% de las exportaciones totales de nuestro país, para el promedio del período 2007-2009. El arancel promedio enfrentado por la Argentina, ponderado por comercio, se reduciría de 7,6% a 7,1% (una reducción de 6,5%).

5.3. Amenazas y oportunidades para la Argentina

En esta sección se examinan las oportunidades y amenazas potenciales para la Argentina de una reducción de aranceles en el marco del SGPC, mediante el análisis de la complementariedad comercial entre los países participantes del Acuerdo.

Para las estimaciones se utilizó información desagregada, a 6 dígitos del SA, sobre los flujos comerciales de 26 países participantes del SGPC para el promedio anual del período 2006-2008 (fuente COMTRADE). Los aranceles NMF y preferenciales se obtuvieron de la base de datos MacMap. El análisis se realizó para cada uno de los miembros del SGPC.

5.3.1. Oportunidades potenciales para las exportaciones argentinas

Si existen barreras arancelarias que dificultan el ingreso de un producto a un país, es esperable que una reducción de aranceles se vea seguida de un aumento de las ventas a dicho mercado. Sin embargo, no todos los productos contarán con las mismas posibilidades de crecimiento. Estas dependerán, entre otros factores, del tipo de barrera comercial que enfrenta cada producto, de las características de la demanda de importaciones del país que abre su mercado, de la oferta exportable del país que se beneficia de dicha liberalización, y de la historia reciente de las relaciones comerciales bilaterales.

En esta sección se busca determinar cuáles son los productos argentinos que podrían resultar más beneficiados si se reducen los aranceles entre los países SGPC. El análisis se enfoca tanto en los productos que ya tienen presencia en los países miembros del SGPC, pero cuya participación puede crecer, como en los productos que aún no han ingresado al mercado, que muestran una complementariedad no explotada.

Para ello se tienen en cuenta los siguientes aspectos:

- Complementariedad comercial entre la Argentina y los países del SGPC: La complementariedad comercial se mide con el Índice de Complementariedad Comercial (ICC)¹⁷ que permite detectar el grado de coincidencia de las exportaciones argentinas y las importaciones de los países del SGPC. Si el ICC es mayor a uno significa que la pauta exportadora argentina coincide con la pauta importadora de los países del SGPC.
- Arancel de los miembros del SGPC >5%: Este criterio permite determinar cuáles son las subpartidas en las que nuestro país lograría una preferencia arancelaria de importancia.
- Especialización exportadora de la Argentina independientemente del acceso preferencial al MERCOSUR: Se busca identificar cuáles son las oportunidades que podrían clasificarse como relativamente más fuertes, ya que su especialización exportadora no depende de las preferencias en el mercado común. Las subpartidas que cumplen con este criterio son aquellas que muestran un valor para el índice de Ventaja Comparativa Revelada (VCR)¹⁸ —excluyendo las exportaciones al MERCOSUR— mayor a la unidad.

¹⁷ La fórmula de cálculo del ICC se presenta en el Anexo 2.

¹⁸ La fórmula del índice de VCR se presenta en el Anexo 2.

Por lo tanto, se considera como oportunidades fuertes a aquellos productos en donde el ICC es mayor a uno, el arancel enfrentado por la Argentina es mayor a 5% y el índice VCR es superior a la unidad. Si el índice de VCR es menor a 1, la oportunidad se considera como débil.

Las oportunidades de aumento de exportaciones se verifican en productos donde los países del SGPC registraron importaciones por U\$S 135.941 millones. Las exportaciones argentinas en estos productos fueron inferiores a U\$S 2.000 millones, sólo el 1,5% del total, lo que muestra el potencial de crecimiento de las ventas de la Argentina (Cuadro 5). Las mayores oportunidades se presentan en el Sudeste y Sur de Asia. De los países analizados, India es el mercado que brinda mayores oportunidades, seguido por México, Corea del Sur, Vietnam y Tailandia.

Cuadro 5
Oportunidades potenciales totales para las exportaciones argentinas a los países del SGPC
en millones de U\$S, promedio 2006-2008

Región	Exportaciones argentinas a países SGPC	Importaciones totales de países SGPC	Participación
Africa Subsahariana	69	8.805	0,8%
América Latina	842	20.227	4,2%
Norte de África y Medio Oriente	665	22.320	3,0%
Sudeste Asiático	269	46.973	0,6%
Sur de Asia	132	37.616	0,4%
Total	1.978	135.941	1,5%

Fuente: CEI en base a Comtrade y Macmap.

Las oportunidades fuertes alcanzan U\$S 64.285 millones, de las cuales el 45% corresponden a productos en los que la Argentina ya cuenta con presencia exportadora. Los principales ítems corresponden a los capítulos de vehículos automotores, cereales, productos de la industria química, manufacturas de hierro y acero y productos lácteos. Las oportunidades fuertes aún no explotadas presentan un potencial de U\$S 35.463 millones, donde los principales productos son de los siguientes capítulos: perlas y piedras preciosas, combustibles, carnes, productos de la industria química y cereales (ver Cuadro A.1 en el Anexo 3).

Las oportunidades débiles suman un potencial de U\$S 71.656 millones; de este monto U\$S 34.511 millones corresponden a productos que ya registran ventas por parte de nuestro país. Los principales son combustibles, vehículos automotores, máquinas y aparatos mecánicos, manufacturas de hierro y acero y plásticos. En tanto, las oportunidades débiles no explotadas representan un potencial de U\$S 37.145 millones y comprenden fundición de hierro y acero, combustibles, máquinas y aparatos mecánicos, vehículos automotores, plásticos y barcos (ver Cuadro A.2 en el Anexo 3).

5.3.2. Amenazas potenciales para las exportaciones argentinas en el mercado brasileño

La ampliación del SGPC puede amenazar las exportaciones argentinas si los países del SGPC desplazan a nuestro país como proveedor del MERCOSUR. Actualmente, la Argentina no enfrenta aranceles para vender sus productos al bloque comercial mientras que, la mayoría de los miembros del SGPC enfrentan el Arancel Externo Común.¹⁹

¹⁹ Con la excepción de las preferencias que los países del MERCOSUR otorgan al resto de los países de América Latina en el marco de la ALADI.

Con el fin de identificar las exportaciones argentinas con mayor probabilidad de ser afectadas por la ampliación del SGPC, se analizaron las amenazas potenciales para las ventas de la Argentina a Brasil –el mercado más importante del MERCOSUR–, mediante los siguientes criterios:

- Complementariedad comercial de los miembros del SGPC con Brasil: El ICC permite detectar el grado de coincidencia de las exportaciones de los países del SGPC y las importaciones de Brasil. Las amenazas para nuestro país son más probables en aquellas subpartidas para las que el ICC toma un valor mayor a uno.
- Arancel NMF de Brasil >5%: Con este criterio se busca identificar las subpartidas en las que Argentina tiene una preferencia arancelaria importante para ingresar en el mercado brasileiro. Se supone que las amenazas para nuestras exportaciones son mayores en dichas subpartidas, ya que al ampliarse el SGPC se perdería la preferencia relativa.
- Ventajas comparativas de la Argentina y de los países del SGPC: Si para una misma subpartida Argentina muestra un menor VCR que los socios del SGPC, es más probable que estos países la desplacen como proveedor de Brasil después de la ampliación del SGPC. En caso contrario, las amenazas para las exportaciones argentinas son más débiles.

De esta forma, se considera como amenazas fuertes a aquellos productos en donde el ICC es superior a la unidad, el arancel aplicado por Brasil es mayor a 5% y la razón entre el VCR de los países del SGPC y el VCR de Argentina es superior a uno. Si esta relación es menor a 1, la amenaza se considera como débil.

El total de exportaciones argentinas con probabilidad de verse afectadas por la ampliación del SGPC es de U\$S 6.576 millones, que equivalen al 62% del total exportado por nuestro país a Brasil y al 12% de lo exportado al mundo. El monto de las exportaciones de los países del SGPC al mundo da una idea de la capacidad que tendrían estos países de desplazar a la Argentina como proveedor de Brasil (Cuadro 6).

Dentro de las ventas argentinas con probabilidad de verse afectadas, las amenazas actuales (donde existen exportaciones de los países del SGPC a Brasil) totalizan U\$S 5.730 millones, en tanto que las amenazas potenciales (donde aún no hay presencia de los miembros del SGPC) suman U\$S 846 millones.

Las mayores amenazas provienen del Sudeste de Asia, principalmente de Corea y Tailandia. Los productos exportados por India también constituyen una amenaza para las ventas argentinas a Brasil. Las amenazas provenientes de América Latina son menos importantes dado que la Argentina ya cuenta con acuerdos preferenciales con los países de la región.

Cuadro 6
Amenazas potenciales totales en Brasil para las exportaciones argentinas
en millones de U\$S, promedio 2006-2008

Región	Exportaciones países SGPC		Exportaciones argentinas*	
	a Brasil	al Mundo	a Brasil	al Mundo
Africa Subsahariana	11	5.004	2.103	7.655
América Latina	573	64.187	1.166	4.086
Norte de Africa y Medio Oriente	45	19.600	2.091	7.064
Sudeste Asiático	3.988	352.413	5.853	12.849
Sur de Asia	676	75.659	2.129	14.491
Total	5.294	516.863	6.576	27.719

Nota: * El total de exportaciones argentinas amenazadas corresponde al consolidado de todos los países, neto de duplicaciones de productos.

Fuente: CEI en base a Comtrade y Macmap.

Las amenazas clasificadas como fuertes ascienden a U\$S 4.592 millones, mientras que las amenazas débiles totalizan U\$S 3.832 millones. El 82% de las amenazas fuertes corresponde a productos que ya cuentan con presencia comercial de los países del SGPC. En el caso de las amenazas débiles, este porcentaje es de 75%.

Los productos que enfrentan amenazas fuertes corresponden a los capítulos de vehículos automóviles, plásticos, máquinas y aparatos mecánicos, productos de la molinería y caucho, en tanto que los que enfrentan amenazas débiles en el mercado brasileño se encuentran en los capítulos correspondientes a vehículos automóviles, plásticos, productos de la molinería y de la industria química y preparaciones a base de legumbres (ver Cuadro A.3 en el Anexo 3).

5.3.3. Amenazas potenciales en el mercado doméstico para las importaciones argentinas

La reducción arancelaria en el marco del SGPC también afectará el nivel de las importaciones provenientes de los países participantes del Acuerdo. Las ventas de estos países pueden desplazar a las de otros proveedores o generar un incremento neto de importaciones como consecuencia del menor arancel.

Para identificar los sectores que se podrían ver más afectados por la competencia de los países del SGPC en caso de llevarse adelante la disminución arancelaria se siguieron los pasos que se detallan a continuación:

- Complementariedad comercial entre los países del SGPC y Argentina: Sólo se consideran aquellas subpartidas para las que el ICC es mayor a la unidad.
- Arancel NMF de la Argentina >5%: Este criterio busca identificar aquellas subpartidas con barreras al comercio significativas.
- Ventajas comparativas de Brasil sin considerar las exportaciones hacia la Argentina: Si el índice VCR es mayor a la unidad significa que Brasil es competitivo independientemente de las preferencias otorgadas por la Argentina, por lo que nuestra producción ya estaría enfrentando una competencia similar a la que podría originarse con los países del SGPC (la amenaza es débil). En cambio, si el índice VCR es menor que la unidad, la amenaza es fuerte.

Por lo tanto, se considera como amenazas fuertes a aquellos productos en donde el ICC es superior a la unidad, el arancel aplicado por la Argentina es mayor a 5% y el VCR Brasil es inferior a uno. Si el VCR es mayor a 1, la amenaza se considera como débil.

El potencial incremento de importaciones desde los países del SGPC se da en productos donde la Argentina efectuó compras por U\$S 28.587 millones, lo que representa un 63% del total de lo importado por nuestro país. Sin embargo, las compras provenientes de los países del SGPC alcanzan U\$S 1.486 millones, el 5,2% de lo que se importó de esos productos (Cuadro 7).

Los países de América Latina son los que presentan el mayor nivel de inserción en nuestro país, pero las amenazas no son tan importantes debido a la existencia de preferencias previas. Las mayores amenazas provienen del Sudeste y del Sur Asiático, principalmente de Corea, Tailandia, Malasia e India.

Cuadro 7

Amenazas potenciales en el mercado doméstico para las importaciones argentinas desde los países del SGPC en millones de U\$S, promedio 2006-2008

Región	Importaciones argentinas desde el mundo	Importaciones argentinas desde países del SGPC	Participación
Africa Subsahariana	6.940	1	0,0%
América Latina	3.365	111	3,3%
Norte de África y Medio Oriente	7.087	28	0,4%
Sudeste Asiático	26.022	1.065	4,1%
Sur de Asia	12.336	281	2,3%
Total	28.587	1.486	5,2%

Nota: * El total de importaciones argentinas amenazadas corresponde al consolidado de todos los países, neto de duplicaciones de productos.
Fuente: CEI en base a Comtrade y Macmap.

Las amenazas fuertes corresponden a productos cuyas importaciones alcanzaron U\$S 22.242 millones, de los cuales sólo se observa presencia comercial de los países del SGPC en el mercado argentino para U\$S 1.310 millones. Los productos que presentan mayor potencial de aumento de importaciones se encuentran en los capítulos de vehículos automóviles, máquinas y aparatos eléctricos y mecánicos, plásticos y productos químicos orgánicos.

Las amenazas débiles corresponden a productos con importaciones por U\$S 6.345 millones, pero sólo U\$S 176 millones provienen de los países del SGPC. Los principales productos amenazados son máquinas y aparatos mecánicos, vehículos automóviles plásticos y caucho (ver Cuadro A.4 en el Anexo III).

6. Conclusiones

En el presente artículo se analiza la importancia que posee el Acuerdo del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo en el marco del comercio Sur-Sur y ante la proximidad de una conclusión exitosa de la Tercera Ronda de Negociaciones, lanzada en junio de 2004.

Se ha puntualizado el carácter ambicioso de esta negociación, los antecedentes que llevaron a la adopción de las modalidades, las perspectivas y el posible impacto comercial que generaría para la Argentina su pronto desenlace.

De adoptarse las modalidades, el arancel que los países participantes del SGPC le cobran a la Argentina se reduciría, en promedio, un 8,3%. La reducción arancelaria podría generar oportunidades para las exportaciones argentinas por casi U\$S 136.000 millones, tanto en productos agrícolas como industriales. La participación de las exportaciones argentinas en estos productos actualmente es de sólo 1,5%, lo que evidencia su potencial de crecimiento.

Por otra parte, las exportaciones argentinas con probabilidad de ser desplazadas en el mercado brasileño, debido a la pérdida de preferencias relativas, son menores a U\$S 7.000 millones. Además, el potencial incremento de importaciones desde los países del SGPC corresponde a productos donde la Argentina efectuó compras por U\$S 28.600 millones, donde sólo el 5,2% de lo que se importó de esos productos provino de los países del SGPC.

Además del impacto comercial anteriormente mencionado, cabe destacar el efecto cualitativo que implica que un grupo de 28 participantes (en desarrollo y menos adelantados) acuerden otorgarse preferencias, en un marco de estancamiento de las negociaciones multilaterales. Esta señal, que se refleja en una contribución sustantiva de los países en desarrollo, contrasta con la evidente falta de compromiso político de

los países de mayor peso comercial para concluir la Ronda Doha. Es importante mencionar el liderazgo ejercido por el MERCOSUR en general y por la Argentina en particular para concretar la Tercera Ronda de Negociaciones del SGPC.

Este primer paso, de cumplirse el cronograma adoptado, podría llevar a que otros participantes del SGPC que no forman parte de la Ronda, decidan su participación.

La crisis económica mundial que se desencadenó el último trimestre de 2008, ha reforzado la importancia para la Argentina de relacionarse más intensamente con los países en desarrollo y de explorar nuevos esquemas, pero fundamentalmente, utilizar los ya existentes. El objetivo es el de mejorar la estructura de nuestro comercio exterior a través de una mayor diversificación de las exportaciones, disminuyendo a la vez el impacto de los ciclos recesivos originados por los países de mayor peso económico sobre el comercio mundial.

Referencias bibliográficas

CEI (2004). *Oportunidades y amenazas para la Argentina en el comercio Sur-Sur*. Estudios del CEI N°8, noviembre.

CEI (2007). Evaluación de impacto sobre el comercio argentino de la negociación en el SGPC. Mimeo, enero.

Levit, Luis A. (2009). El comercio Sur-Sur: Una oportunidad para el comercio exterior argentino ante la crisis económica global y el impasse de la Ronda de Doha. Mimeo.

Linnemann, Hans y Harmen Verbruggen (1988). *GSTP Tariff Reduction and its Effects on South-South Trade in Manufactures*. Serie Research Memoranda 1988-44, octubre.

SGPC (1988). Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo, GSTP/MM/BELGRADE/10, 12 de abril.

SGPC (2004). Declaración de São Paulo sobre el Lanzamiento de la Tercera Ronda de Negociaciones del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo, GSTP/C.P./SSB/5, 23 de julio.

SGPC (2009). São Paulo Round of the Global System of Trade Preferences among Developing Countries. Ministerial Decision on Modalities. SPR/NC/MM/1, 2 de diciembre.

UNCTAD (1998). *The Potential for GSTP Trade Expansion*. UNCTAD Secretariat. UNCTAD/ITCD/TAB/1, abril.

UNCTAD (2006). GSTP Trade. Current Trends and Implications of Intra-GSTP Tariff Reductions. UNCTAD/DITC/Trade Analysis Branch.

Anexo 1

Composición de las Regiones

- América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Cuba, México, Paraguay, Uruguay.
- África Subsahariana: Benín, Guinea, Mozambique, Nigeria, Sudán, Tanzania, Zimbabwe.
- Norte de África y Medio Oriente: Argelia, Egipto, Marruecos, Irán.
- Sudeste de Asia: Corea del Norte, Corea del Sur, Indonesia, Malasia, Myanmar, Tailandia, Vietnam.
- Sur de Asia: Bangladesh, India, Pakistán, Sri Lanka.

Anexo 2

Índice de Complementariedad Comercial

El Índice de Complementariedad Comercial (ICC) entre dos países A y B mide el grado de asociación entre los productos que exporta el país A y los que importa el país B. El ICC entre las exportaciones de A y las importaciones de B para el sector i puede expresarse como:

$$ICC_{AB} = \frac{\frac{X_{iA}}{X_A} \cdot \frac{M_{iB}}{M_B}}{\frac{M_{iW}}{M_W} \cdot \frac{M_{iW}}{M_W}}$$

(1) (2)

donde X_{iA} son las exportaciones del bien i del país A, X_A son las exportaciones totales del país A, M_{iW} son las importaciones mundiales del bien i menos las importaciones del bien i del país A, M_W son las importaciones totales mundiales menos las importaciones totales del país A, M_{iB} son las importaciones del bien i del país B y M_B son las importaciones totales del país B.

Un valor mayor a 1 indica la existencia de complementariedad comercial; y cuanto mayor es el índice, mayor sería la tendencia a un importante comercio entre ambos países. Un valor menor a 1 mostraría que las ventajas comparativas no son un factor explicativo de comercio entre ambos socios.

La expresión (1) es el índice de Ventajas Comparativas Reveladas (VCR) del país A, que expresa en qué medida este país se especializa en la exportación del bien i , en relación al promedio comercializado mundialmente. Un valor mayor a 1 indica la presencia de VCR en ese producto, porque, en relación al total exportado, exporta más que el mundo.

La expresión (2) es un indicador de la especialización importadora del país B, que muestra en qué medida este país se especializa en la importación del bien i . Un valor mayor a 1 indica que el país se especializa en las importaciones de ese producto porque, importa más el promedio mundial.

Anexo 3

Cuadro A1**Oportunidades fuertes de exportación a los países del SGPC.
Principales capítulos****en millones de U\$S, promedio 2006-2008****a. Oportunidades a expandir**

Descripción	Importaciones SGPC	participación
Vehículos automóviles	4.903	17,0%
Cereales	3.185	11,1%
Productos de la ind. química	2.317	8,0%
Manufacturas de hierro o acero	2.260	7,8%
Leche y productos lácteos	1.933	6,7%
Pescados	1.791	6,2%
Residuos de la ind. alimentaria	1.670	5,8%
Semillas y frutos oleaginosos	1.223	4,2%
Papel y cartón	1.035	3,6%
Grasas y aceites	819	2,8%
Azúcar y art. de confitería	696	2,4%
Carne	663	2,3%
Legumbres y hortalizas	639	2,2%
Frutos comestibles	603	2,1%
Resto	5.085	17,6%
Total	28.822	100,0%

b. Oportunidades no explotadas

Descripción	Importaciones SGPC	participación
Perlas y piedras preciosas	11.014	31,1%
Combustibles y aceites	4.792	13,5%
Carne	2.470	7,0%
Vehículos automóviles	2.296	6,5%
Productos de la ind. química	1.534	4,3%
Cereales	1.256	3,5%
Azúcar y art. de confitería	1.214	3,4%
Manufacturas de hierro o acero	1.127	3,2%
Papel y cartón	1.035	2,9%
Máq. y aparatos mecánicos	625	1,8%
Grasas y aceites	610	1,7%
Prod. de la molinería	608	1,7%
Prod. químicos orgánicos	584	1,6%
Frutos comestibles	565	1,6%
Resto	5.735	16,2%
Total	35.464	100,0%

Fuente: CEI en base a Comtrade y Macmap.

Cuadro A2**Oportunidades débiles de exportación a los países del SGPC.
Principales capítulos****en millones de U\$S, promedio 2006-2008****a. Oportunidades a expandir**

Descripción	Importaciones SGPC	participación
Combustibles y aceites	10.955	31,7%
Vehículos automóviles	6.872	19,9%
Máquinas y aparatos mecánicos	3.446	10,0%
Manufacturas de hierro o acero	3.378	9,8%
Plástico y sus manufacturas	2.503	7,3%
Máquinas y aparatos eléctricos	1.038	3,0%
Fundición, hierro y acero	583	1,7%
Preparaciones alimenticias	547	1,6%
Caucho y sus manufacturas	520	1,5%
Cereales	473	1,4%
Papel y cartón	455	1,3%
Algodón	420	1,2%
Tejidos impregnados	364	1,1%
Prod. de la ind. química	307	0,9%
Resto	2.649	7,7%
Total	34.511	100,0%

b. Oportunidades no explotadas

Descripción	Importaciones SGPC	participación
Fundición, hierro y acero	5.009	13,5%
Combustibles y aceites	3.586	9,7%
Máquinas y aparatos mecánicos	3.095	8,3%
Vehículos automóviles	2.897	7,8%
Plástico y sus manufacturas	2.636	7,1%
Barcos	2.267	6,1%
Máquinas y aparatos eléctricos	2.156	5,8%
Manufacturas de hierro o acero	1.806	4,9%
Algodón	1.345	3,6%
Perlas y piedras preciosas	1.012	2,7%
Caucho y sus manufacturas	956	2,6%
Filamentos sintéticos	823	2,2%
Papel y cartón	762	2,1%
Productos de la ind. química	694	1,9%
Resto	8.100	21,8%
Total	37.145	100,0%

Fuente: CEI en base a Comtrade y Macmap.

Cuadro A3

Amenazas potenciales en Brasil para las exportaciones argentinas. Principales capítulos

en millones de U\$, promedio 2006-2008

a. Amenazas fuertes

Descripción	Exportaciones Argentina a Brasil	participación
Vehículos automóviles	2.101	45,8%
Plástico y sus manufacturas	359	7,8%
Máq. y aparatos mecánicos	320	7,0%
Prod. de la molinería	264	5,8%
Caucho y sus manufacturas	179	3,9%
Máq. y aparatos eléctricos	113	2,5%
Pescado	100	2,2%
Cereales	100	2,2%
Prep. de legumbres	84	1,8%
Frutos comestibles	72	1,6%
Leche y lácteos	69	1,5%
Prod. químicos orgánicos	66	1,4%
Papel y cartón	64	1,4%
Prod. de la ind. química	60	1,3%
Resto	640	13,9%
Total	4.592	100,0%

b. Amenazas débiles

Descripción	Exportaciones Argentinas a Brasil	participación
Vehículos automóviles	1.347	35,1%
Plástico y sus manufacturas	329	8,6%
Prod. de la molinería	268	7,0%
Prod. de la ind. química	267	7,0%
Prep. de legumbres	152	4,0%
Frutos comestibles	129	3,4%
Máq. y aparatos mecánicos	120	3,1%
Legumbres y hortalizas	102	2,7%
Pescados	96	2,5%
Prod. químicos inorgánicos	81	2,1%
Prod. químicos orgánicos	75	2,0%
Perfumería y cosmética	75	2,0%
Leche y lácteos	70	1,8%
Máq. y aparatos eléctricos	59	1,5%
Resto	662	17,3%
Total	3.832	100,0%

Fuente: CEI en base a Comtrade y Macmap.

Cuadro A4

Amenazas potenciales en el mercado doméstico para las importaciones argentinas. Principales capítulos

en millones de U\$, promedio 2006-2008

a. Amenazas fuertes

Descripción	Importaciones argentina	participación
Vehículos automoviles	5.384	24,2%
Máquinas y aparatos eléctricos	4.266	19,2%
Máquinas y aparatos mecánicos	3.072	13,8%
Plástico y sus manufacturas	1.284	5,8%
Prod. químicos orgánicos	1.089	4,9%
Papel y cartón	563	2,5%
Prod. de la ind química	545	2,5%
Manufacturas de hierro o acero	473	2,1%
Fundición, hierro y acero	425	1,9%
Aparatos de óptica	394	1,8%
Extractos curtientes y colorantes	332	1,5%
Caucho y sus manufacturas	282	1,3%
Fibras sintéticas	246	1,1%
Calzado y sus partes	221	1,0%
Resto	3.665	16,5%
Total	22.242	100,0%

b. Amenazas débiles

Descripción	Importaciones argentinas	participación
Máquinas y aparatos mecánicos	1.346	21,2%
Vehículos automoviles	1.329	21,0%
Plástico y sus manufacturas	441	6,9%
Caucho y sus manufacturas	441	6,9%
Fundición, hierro y acero	350	5,5%
Máquinas y aparatos eléctricos	236	3,7%
Prod. de la ind química	208	3,3%
Manufacturas de hierro o acero	202	3,2%
Papel y cartón	200	3,2%
Prod. químicos orgánicos	186	2,9%
Algodón	118	1,9%
Abonos	106	1,7%
Cobre y sus manufacturas	92	1,4%
Aluminio y sus manufacturas	92	1,4%
Resto	1.000	15,8%
Total	6.345	100,0%

Fuente: CEI en base a Comtrade y Macmap.