

Hacia el libre comercio con Estados Unidos: el caso de las exportaciones de cobre

Raúl F. Campusano

Master en Derecho

UNIVERSIDAD DE LEIDEN, HOLANDA

Master of Arts

UNIVERSIDAD DE NOTRE DAME, ESTADOS UNIDOS

1. Introducción

La finalidad de este artículo es presentar una visión resumida de las recientes gestiones realizadas por Chile para obtener arancel cero en el ingreso de diversas categorías de cobre en los Estados Unidos, en el contexto de una perspectiva mayor, que apunta a la implementación de un mercado libre entre ambos países.¹

La estrategia utilizada en 1998 y 1999 se basó en la reactivación del Sistema General de Preferencias (GSP) de Estados Unidos, estrategia que resultó parcialmente exitosa, pero que se considera inviable de ser repetida en las actuales circunstancias, por razones que se explicarán en el texto, por lo que se hace una reflexión sobre estrategias alternativas que podrían adoptarse en el futuro próximo.

La primera parte del artículo presenta consideraciones generales y de contexto sobre la relación comercial con Estados Unidos y específicamente sobre exportaciones de cobre. La segunda parte se refiere al tema del sistema general de preferencias de Estados Unidos. La tercera parte entrega bibliografía básica sobre la materia, considerando textos positivos y oficiales, textos doctrinarios y sitios web de consulta.

2. Contexto de las exportaciones de cobre a Estados Unidos

2.1. Consideraciones generales

No cabe duda sobre la importancia de la relación comercial con Estados Unidos. En efecto, como lo señala un análisis de la Cancillería, "el dinamismo de los intercambios económicos entre Chile y Estados Unidos en estos últimos años ha sido realmente espectacular. Entre 1991 y 1998 el comercio entre ambos países se duplicó, pasando de los US\$ 3.200 millones a más de

¹ Por supuesto, éste es un artículo académico y las opiniones aquí vertidas son responsabilidad sólo del autor, no comprometiéndolo a ninguna otra persona o institución.

US\$ 6.600 millones. También las inversiones estadounidenses en Chile en el mismo período siguieron incrementándose, manteniéndose EE.UU. como el principal inversionista extranjero, con un 34% (US\$ 10.900 millones) del total de inversión materializada en los últimos 25 años. Estados Unidos es el primer socio comercial y el principal inversionista de Chile".²

Como señala un informe del Ministerio de Economía,³ Estados Unidos posee una política comercial abierta, transparente y, en términos relativos, con un bajo nivel de protección arancelario (promedio no ponderado es 5.7%) y para-arancelario. Para Chile, el promedio no ponderado de los aranceles es incluso significativamente menor, debido a la composición de la canasta exportadora y a que el país goza del SGP. Es así como en 1999 el promedio ponderado que cancelaron las colocaciones chilenas en el mercado estadounidense es de 0,7%. No obstante ello, dado el alto grado de desarrollo y sofisticación de la legislación estadounidense, ésta presenta varios elementos y prácticas que en el hecho limitan tal grado de apertura.

En los últimos años, se ha avanzado en conversaciones bilaterales⁴ que culminan con el reciente anuncio de los Presidentes de ambos Estados sobre la voluntad compartida de avanzar en la negociación y firma de un tratado de libre comercio.

2.2. Exportaciones de cobre

Como se sabe, Estados Unidos es uno de los mercados más interesantes para la exportación de cobre de Chile.⁵ Sin embargo, nuestras exportaciones a ese país no han crecido en la forma que pudiera haber sido de mediar libertad de comercio entre ambos países. La existencia de aranceles hace menos competitivas las exportaciones en comparación con otros destinos. Esta situación pudo haber cambiado si Chile hubiera ingresado al NAFTA o si se hubiera pactado otra forma de libre comercio con Estados Unidos.

² Departamento ALCA de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, DIRECON, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago, 2000.

³ Departamento de Comercio Exterior, Ministerio de Economía, Santiago, 2000.

⁴ En 1998, se estableció la Comisión Conjunta de Comercio e Inversión Chile-Estados Unidos, con el objeto de estructurar la relación económico-comercial entre ambos países, elaborar e implementar una agenda de trabajo bilateral para abordar asuntos de interés común que incluya todos los temas y medidas vinculadas al comercio y la inversión, así como las restricciones que los afectan, e identificar áreas de interés común para realizar acciones conjuntas. Su primera reunión se realizó en Washington D. C. los días 8 y 9 de octubre de 1998. En la segunda reunión de la Comisión, que tuvo lugar en Santiago, el 8 de octubre de 1999, se evaluó el avance de los grupos de trabajo constituidos en la primera reunión, relacionados con las medidas de facilitación de negocios, normalización técnica (se firmó declaración conjunta) y sobre asuntos laborales y ambientales. La agenda contempló además intercambio de opiniones en relación con las negociaciones del ALCA y de la Ministerial de la OMC. Finalmente, se discutió respecto de la profundización de un diálogo bilateral sobre libre comercio. Sitio web de DIRECON.

⁵ Algunos años Japón tuvo el primer lugar, pero la constante tendencia es que este sitio lo ocupe Estados Unidos, situación que se da en la actualidad.

Debido al arancel de 1% que deben pagar varias categorías de cobre, tales exportaciones han experimentado un sostenido descenso, llegando a su nivel más bajo en 1995, año en que superaron levemente las 36 mil toneladas de cobre fino. El pago de un arancel del 1% *ad valorem* es muy relevante para la posición competitiva de un exportador de cobre refinado y blister, ya que por ser "*commodities*" los compradores deciden su fuente de abastecimiento por pequeños márgenes diferenciales. El cobre chileno está en desventaja no sólo respecto de los productos locales norteamericanos, sino también de otros países que se benefician.

2.3. Chile-Estados Unidos: ¿La hora del adiós?

Es interesante observar que en el programa de gobierno sobre relaciones económicas internacionales no se hacen menciones directas a Estados Unidos, lo que pudiera inducir al error de interpretación de hacer pensar que ese país no se encuentra dentro de las políticas económicas centrales de Chile.⁶

⁶ Dice el texto mencionado: "Se buscará fortalecer la gestión de los organismos del Estado encargados de la materia, estableciendo mecanismos de coordinación y participación estables para el seguimiento de las relaciones económicas internacionales. Se adoptará una estrategia nacional que precisará los objetivos, metas, mecanismos y plazos para la aplicación de las definiciones de política exterior en materia de relaciones económicas internacionales. La estrategia considerará, de manera prioritaria, la integración de Chile en América Latina. Dicha estrategia considerará, básicamente, los vínculos económicos de Chile con Bolivia, Perú, Cuba, Centroamérica, la Comunidad Andina, Mercosur, Unión Europea, ALCA, APEC, así como las negociaciones y, eventualmente, suscripción de acuerdos comerciales, con Corea, Australia, Nueva Zelanda y Singapur, Japón, y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) integrada por Suiza, Noruega, Islandia y Lichtenstein. Otro objetivo fundamental en el ámbito de las relaciones económicas internacionales es la promoción de la participación de la sociedad civil. En la medida que las relaciones internacionales se amplían y se diversifican, la participación de la sociedad civil – representada, principalmente, por los empresarios, los trabajadores, las organizaciones no gubernamentales y los centros universitarios y académicos– ha ido adquiriendo creciente importancia. Chile promoverá foros en los cuales la sociedad civil pueda expresar, de manera sistemática y oportuna, sus opiniones sobre las diversas materias vinculadas a las relaciones económicas internacionales. En el área de la promoción de exportaciones, Chile deberá diversificar los productos que exporta, los mercados a los que exporta y los agentes exportadores. Se privilegiarán los servicios. Se requiere modernizar los instrumentos de fomento de las exportaciones y del comercio exterior; promover la cooperación de los agentes públicos y privados involucrados en el proceso exportador, e identificar oportunidades en el mercado internacional. La política de exportaciones no se basará sólo en lo que el país produce, sino principalmente en lo que el comercio internacional está demandando o requiriendo y que el país podría producir. Se deberá fortalecer la acción regional de promoción de exportaciones, con el propósito de apoyar el proceso de internacionalización y desarrollo de las regiones y de sus respectivas empresas. Chile continuará con su política de inversión extranjera sustentada en los principios de gran apertura y neutralidad, estabilidad y permanencia de las normas, libre acceso con muy escasas excepciones y trato nacional. Chile mantendrá un papel muy activo de apoyo a los esfuerzos multilaterales para liberalizar el comercio internacional, en especial en la Organización Mundial del Comercio (OMC), y para regular temas nuevos, como las inversiones, las compras estatales, medio ambiente y comercio. Se permanecerá alerta frente a la amenaza de medidas proteccionistas que afecten a nuestros productos de exportación. Se debe ampliar y perfeccionar los acuerdos de libre comercio ya suscritos, para, entre otros aspectos, incluir en ellos a los servicios. Se debe perseverar en la iniciativa de celebrar nuevos tratados sobre doble tributación." Programa de gobierno dado a conocer al país el 21 de mayo de 2000.

El Subsecretario de Relaciones Exteriores, Heraldo Muñoz, ha desarrollado la tesis que la relación entre Estados Unidos y Chile ha disminuido considerablemente y que será crecientemente menor hacia delante. Un ensayo de su autoría recientemente publicado se titula significativamente "Latinoamérica y Estados Unidos: ¿La Hora del Adiós?"⁷

En el mencionado artículo, el Subsecretario Muñoz declara que "se está produciendo un fenómeno silencioso de distanciamiento de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Estados Unidos, a diferencia de épocas pasadas, ya no es la incuestionable prioridad externa de América Latina, en especial de los países sudamericanos".⁸ También señala que "el argumento central de este ensayo es que América latina, al menos desde el punto de vista de su política exterior, ya no considera que su presente y su futuro estén inextricablemente ligados a los de Estados Unidos. Si bien se reconoce formalmente que Estados Unidos es la superpotencia restante y un actor externo fundamental para América Latina, también existe la percepción de que ya no es tan imprescindible como antes, que los vecinos de la región y otros socios extrarregionales merecen una mayor atención y energía y que, en definitiva, América Latina y Estados Unidos pueden vivir con un cierto grado de indiferencia mutua".⁹

La historia, las cifras y las proyecciones indican una tendencia precisamente opuesta a la que indica el Subsecretario de Relaciones Exteriores. En efecto, todos los indicadores señalados apuntan al hecho que las relaciones con Estados Unidos aumentarán y se intensificarán en los próximos años. Las cifras de intercambio comercial crecen, las posibilidades de un espacio de libre comercio (bilateral, NAFTA, ALCA o de otra naturaleza) son sólidamente reales, y el aumento del intercambio cultural y social entre ambos países aumenta sostenidamente.

Más aún, las recientes declaraciones del presidente Lagos y del presidente Clinton en el sentido de reactivar las conversaciones para la firma de un acuerdo de libre comercio entre ambos países apuntan precisamente en la dirección de suponer una intensificación de las relaciones entre Chile y Estados Unidos.

⁷ MUÑOZ, HERALDO. "América Latina y Estados Unidos: ¿La Hora del Adiós?", en *Globalización XXI: América Latina y los Desafíos del Nuevo Milenio*. Compilador: Heraldo Muñoz. Editorial Aguilar, Santiago, 2000.

⁸ Muñoz, op. cit. Página 139.

⁹ Muñoz, op. cit. Página 121.



3. Sistema General de Preferencias (GSP)

3.1. Antecedentes

No existiendo aún tratado de libre comercio, Chile ha explorado otras formas de fomentar las exportaciones de cobre a Estados Unidos. Entre ellas cabe destacar el proceso de negociación entre ambos países a través de un sistema de postulación de productos de exportación, llamado Sistema General de Preferencias, GSP, y cuya finalidad es lograr el ingreso de productos con pago de arancel cero.

El Sistema General de Preferencias (GSP) de los Estados Unidos de América establece un sistema de excepciones a los aranceles de entrada de aproximadamente 4.468 productos de 149 países beneficiarios específicamente designados por la legislación norteamericana.

En un principio, Chile formó parte del grupo de países beneficiarios del Sistema General de Preferencias (GSP). Sin embargo, con posterioridad, la Proclama Presidencial 5753, de 24 de diciembre de 1987, excluyó a nuestro país del sistema debido a que "Chile no ha tomado ni está tomando medidas para implementar derechos internacionalmente reconocidos a sus trabajadores".

En Chile, se estimó que la medida podía estar también relacionada con acusaciones de *dumping* ambiental hechas por productores y organizaciones norteamericanas en contra de los productores chilenos.

El 4 de febrero de 1991, a través de la Proclama Presidencial 6.244, el presidente, en ese momento George Bush, determinó reintegrar a Chile al Sistema General de Preferencias (GSP) debido a que "luego de revisar la actual situación en Chile he determinado que Chile ha tomado o está tomando medidas para implementar derechos internacionalmente reconocidos a sus trabajadores".

Sin embargo, la misma medida estableció también que algunos productos provenientes de Chile quedarían excluidos del Sistema General de Preferencias (GSP). La legislación norteamericana permite adoptar esta medida con la finalidad de fijar un límite competitivo desde la perspectiva de los productores estadounidenses.

Como consecuencia de la medida señalada, diversos productos de cobre exportados a Estados Unidos han quedado excluidos del Sistema General de Preferencias (GSP).

Frente a esta situación, el gobierno de Chile, a través de la Comisión Chilena del Cobre,¹⁰ tomó la decisión de postular oficialmente al GSP de Estados Unidos para lograr los siguientes objetivos:

1. Posicionar frente a Estados Unidos el tema del libre comercio entre ese país y Chile.
2. Lograr la eliminación del arancel de varias categorías de cobre.

En estricto rigor, Chile no cumplía todos los requisitos exigidos por el GSP para ser beneficiario del sistema de preferencias. Sin embargo, el resultado de la estrategia fue exitoso.

En efecto, los dos objetivos diseñados fueron cumplidos ampliamente. El tema se posicionó fuertemente en Estados Unidos (Departamento de Comercio, Departamento de Estado, USTR, National Mining Association, NYMEX, ACPC, empresas productoras, empresas consumidoras, etc.). Además, tres de los productos presentados (Ingots refinados a fuego, billets de cobre y amonio molibdate) fueron aceptados para ser beneficiados por el sistema.

3.2. Situación actual

Sin perjuicio del éxito obtenido en las gestiones GSP, es nuestra opinión que esa vía no debiera ser utilizada de nuevo en las actuales circunstancias, ya que las posibilidades de éxito para categorías como cátodos y ánodos es baja.

En efecto, intentar insistir en categorías que ya han sido rechazadas con anterioridad sin entregar antecedentes que modifiquen substantivamente la situación, puede probar ser un ejercicio inútil.

Más importante aún, podría afectar las muy buenas relaciones que se han construido con las autoridades competentes norteamericanas y despertar temores y oposición por parte de la industria productora norteamericana, la que hasta la fecha no se ha levantado como opositora al ingreso del cobre chileno sin pago de arancel.

Lo anteriormente señalado lleva necesariamente a la búsqueda de una nueva vía para lograr el objetivo planteado de lograr ingreso del cobre chileno con arancel cero a Estados Unidos.

¹⁰ El Ministerio de Minería encargó las gestiones a COCHILCO y se trabajó con el fuerte apoyo de CODELCO (que copresentó las peticiones) y de diversos servicios públicos.

Desde la perspectiva de las ideas, existen dos alternativas de acción¹¹ para lograr arancel cero:

1. Decisión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de eliminar las "*Nuisance Tariffs*."
2. Dictación de una ley de "*Duty Suspension*" por parte del Congreso de Estados Unidos.

Ambas alternativas tienen ventajas y desventajas, derivadas de sus características propias.

3.3. Estrategia legislativa

En los Estados Unidos el Congreso debe aprobar una ley para reducir tarifas. El caso que nos ocupa se conoce como "*duty suspension bill*".

Debido a que una ley sobre suspensión de la tarifa afecta los ingresos del Estado, debe ser llevada a la Cámara de Representantes y seguir un procedimiento similar a todas aquellas leyes relacionadas con normas tributarias.

Durante el proceso de tramitación de la ley existen diversas oportunidades en las que ésta puede ser impugnada y desechada en definitiva. Por ello es importante estar activamente presente en todas las etapas de tramitación.

3.4. Estrategia OMC

El objetivo de esta estrategia es lograr que la OMC decida la eliminación global de tarifas que afectan al cobre sobre la base de los principios del libre comercio y de la expedición y no burocratización. Para ello hay dos caminos.

El primer camino es lograr un acuerdo para reducir tarifas molestas.¹² Numerosos miembros de la OMC (tales como Australia y Hong Kong) han propuesto que las tarifas molestas (aquellas que se encuentran bajo un porcentaje determinado, como por ejemplo 3%) sean reducidas a cero. Tal acuerdo podría aplicarse a todas las tarifas bajo 3% o 2% o sólo a determinados productos, en cuyo caso habría que trabajar para lograr que el cobre se encuentre entre tales productos.

¹¹ Estas alternativas fueron primeramente sugeridas por la abogada norteamericana Marcia Wiss, en esa época socia de la firma Wilmer, Cutler & Pickering; actualmente es socia de la firma norteamericana Hogan & Hartson L.L.P.

¹² *Nuisance tariffs*.

El segundo camino es lograr un acuerdo de tarifa cero para el cobre. El cobre es un buen candidato para un acuerdo sectorial de eliminación de tarifas, ya que sus tarifas son bastante bajas en varios países (por ejemplo, en Estados Unidos la mayor parte de las importaciones de cobre tiene una tarifa de 1% *ad valorem*).

Cualquiera sea la estrategia elegida, debe lograrse que los países productores de cobre pongan fuerte presión e aquellos países que tienen tarifas relativamente altas, como por ejemplo es el caso de Japón.

3.5. Estrategia sugerida

Sin perjuicio que ambas estrategias pueden ejecutarse en paralelo, todo parece indicar que la estrategia que cuenta con mayores posibilidades de éxito en las actuales circunstancias es la de proceder a lograr legislación norteamericana sobre la materia. En efecto, los últimos problemas que ha sufrido la OMC hacen prever que demorará algún tiempo en estar en condiciones para afrontar temas nuevos.

3.6. Procedimiento general del GSP

Corresponde hacer un análisis del Sistema General de Preferencias de Estados Unidos, GSP, relatar los hitos fundamentales de la operación estratégica que en 1998-1999 logró la excepción de tres productos de cobre del pago de aranceles, y la argumentación de razones por las que ante las actuales circunstancias no es aconsejable intentar nuevamente esta estrategia.

El presidente de Estados Unidos tiene la facultad de incorporar o reincorporar productos al sistema GSP. El procedimiento tiene algunos requerimientos, como por ejemplo, escuchar la opinión de diversos órganos públicos, como la Comisión de Comercio Internacional, y considerar los siguientes factores:

- Lograr convicción que la medida no afectará negativamente la industria nacional;
- Evaluar que los beneficios que se le otorgarán al país en desarrollo se retribuirán por medio de beneficios semejantes;
- Comprobar que el país en desarrollo protege adecuadamente la propiedad intelectual;
- Revisar si ha existido una relación comercial de preferencias entre ambos Estados en su relación histórica;

- Observar si existe un acuerdo o tratado económico vigente entre ambos Estados, y
- Determinar si el Estado a beneficiar no impone trabas o barreras comerciales injustificadas o no razonables a los Estados Unidos.

3.7. Procedimiento específico de postulación

En 1998, Chile, a través de la Comisión Chilena del Cobre, COCHILCO, y de la Corporación Nacional del Cobre, CODELCO, hizo una presentación formal al gobierno de los Estados Unidos solicitando que varias categorías de cobre exportadas a ese país fueran beneficiadas con el sistema GSP. La petición fue exitosa en relación con tres categorías de cobre. A continuación, se explica en líneas generales el procedimiento realizado.

3.7.1. Generalidades

- La solicitud se presentó en inglés al Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR).
- La solicitud se presentó directamente por el gobierno a través de COCHILCO y por CODELCO. La norma norteamericana establece que debe presentarse por los exportadores, por sus importadores, o a través de la Oficina Comercial de Chile en Washington DC.
- La solicitud se presentó producto a producto.
- En la primera página se indicó el tipo de solicitud por el que se está invocando el beneficio (exención, *de minimis*, reincorporación, etc), la subpartida en que está clasificado el producto en el Sistema Armonizado, y el país beneficiario, si fuera procedente.
- Se entregó un original y 14 copias.
- La norma norteamericana señala que en el evento que la solicitud contenga información confidencial, debe entregarse otra versión con esta información confidencial. Esto es, otro original con 14 copias (en total treinta). Tanto la versión "pública" o "no confidencial" como la "confidencial" deben estar claramente especificadas como tales en el encabezado y al final de cada página. En el caso que nos ocupa, no hubo información confidencial.

3.7.2. Formulario de postulación

Primera parte: Información general requerida a todos los peticionarios

1. Nombre del peticionario y de la persona, firma o asociación representada por el peticionario. Brevemente describa el interés del peticionario que está siendo afectado por la operación del GSP.

2. Identifique el producto o productos de interés, incluyendo una descripción detallada del producto(s) y del número de ítem(s) en el “*Harmonized Tariff Schedule*” de los Estados Unidos (HTSUS). En aquellas situaciones en que el producto o productos de interés sean incluidos con otros productos en una categoría canasto del HTSUS, entregue descripción detallada del producto o productos de interés.

3. Describa la acción requerida, en conjunto con una declaración de las razones que fundamentan la petición y cualquier información adicional pertinente.

4. Indique si, según el conocimiento del peticionario, los razonamientos e información de esta solicitud han sido presentados previamente al “*Trade Policy Staff Committee*” (TPCS) por el peticionario o cualquier otra Parte. Si el peticionario tuviera conocimiento que la solicitud ha sido hecha con anterioridad, debe incluir información que indique circunstancias diferentes o que refuten los argumentos anteriores. (Si es una petición para agregar productos, la solicitud anterior no debe haber sido formalmente aceptada para revisión dentro del período de tres años calendario). Información de peticiones anteriores se encuentra disponible en el centro de información del GSP.

Entregue una declaración de los beneficios anticipados por el peticionario si la solicitud es aceptada.

Parte 2: Información de apoyo

Sección 2: Solicitudes para designar nuevos artículos o repeler el límite de necesidad competitiva (*waive competitive need limits*).

1. Identificación de los principales proveedores del país beneficiado que se espera beneficiar con la modificación propuesta.

2. Nombre y ubicación de la firma.

3. Cifras de producción actual y aumento esperado si la elegibilidad en el GSP es aceptada.



4. Cifras de producción y capacidad de utilización y crecimiento estimado si la elegibilidad en el GSP es aceptada.
5. Cifras de empleo (incluyendo número, tipo, salario y ubicación) y cambios en cualquiera de estos elementos si la elegibilidad en el GSP es concedida.
6. Cifras de venta en términos de cantidad, valor y precios.
7. Información sobre el total de exportaciones, incluyendo mercados principales, distribución de los productos, existencia de preferencias arancelarias en aquellos mercados, cantidad total, valor y tendencias de exportación.
8. Información de exportaciones a Estados Unidos en términos de cantidad, valor y precio; y consideraciones que afecten la competitividad de esas exportaciones relativas a exportaciones a los Estados Unidos por otros países beneficiarios de un producto parecido o directamente competitivo, incluyendo en todo caso que sea posible, información sobre el desarrollo de la industria en países beneficiarios y tendencias en producción y actividades promocionales.
9. Análisis de costos, incluyendo materiales, trabajo y *overhead*.
10. Rentabilidad de las firmas que producen el producto.
11. Información sobre precios unitarios y otras consideraciones como variaciones de calidad o uso, que afecten la competencia de precios.
12. Si la petición es presentada por un gobierno extranjero o una entidad controlada por el gobierno, debe presentarse una declaración sobre de qué manera la modificación solicitada mejorará el desarrollo económico del país que presenta la solicitud.
13. Si corresponde, una evaluación de cómo el artículo calificaría en los requerimientos del GSP de un 35% de valor agregado.
14. Toda otra información relevante, incluida cualquier otra información solicitada por el Subcomité GSP.

3.8. Consideraciones estratégicas

Al momento de decidir llevar a cabo la petición asumiendo todo el procedimiento y sometiendo la causa a la decisión de autoridades norteamericanas, se tuvieron presentes las siguientes consideraciones estratégicas:

- Sobre si hubo buenas probabilidades de éxito o no, se consideró la característica de discrecionalidad del procedimiento de decisión sobre postulaciones al GSP, la que determina que sea muy difícil hacer una predicción técnica sobre las posibilidades de éxito. En efecto, más allá de los requerimientos técnicos, consideraciones de orden político suelen ser las que en definitiva generan la decisión. En este sentido, era razonable pensar que la Administración Clinton deseaba realizar pequeñas acciones de buena voluntad para con Chile. Este argumento, sumado a que la inversión que se realice puede ser pequeña, hizo que la recomendación en su momento fuera la de proceder con la gestión y postular los productos de cobre al GSP.
- El GSP ha perdido su relevancia general en los últimos años, particularmente su relevancia comercial para Estados Unidos. En este sentido, era razonable pensar que consideraciones de orden político podían pesar más que los requisitos técnicos que Chile efectivamente no cumplía. Por ejemplo, la Administración Clinton podría haber visto, como efectivamente ocurrió, esta petición como una oportunidad de expresar su alianza y apoyo al gobierno chileno luego de haber fallado en su promesa de darle el *fast-track* para ingresar al NAFTA.
- Era razonable pensar que la industria americana no reaccionaría con fuerza frente a una postulación de Chile al GSP, ya que, desde hace tiempo, ingresa cobre con arancel cero desde México y Canadá. Se trata de un mercado no muy protegido. Actualmente, y en ese momento, el arancel de entrada del cobre chileno es de 1%, por lo tanto, es razonable pensar que la industria americana no deseará gastar grandes recursos en oponerse a la petición.
- La información de mercado era favorable a la posición chilena. Las cifras mostraban que el cobre en Estados Unidos no era un mercado que las exportaciones chilenas dominaran. En relación con los cátodos de cobre, Chile significaba sólo el 18% de las importaciones de Estados Unidos de este producto.

3.9. Resultado de la estrategia GSP

Con fecha 30 de junio de 1999, a través de proclama presidencial, tres categorías de productos de cobre exportados a Estados Unidos, las tres que habían sido aceptadas a tramitación, fueron declaradas aptas para gozar del beneficio del Sistema General de Preferencias, GSP.

Las categorías de productos son:

- Cobre refinado a fuego (HTS 740319)
- Amonio molibdate (HTS 28417010)
- Billets de cobre refinado (HTS 740313)

Consecuencias:

- a. Las gestiones de Chile tuvieron éxito. Tres categorías de productos de cobre exportados a Estados Unidos fueron autorizadas para ingresar a ese país con arancel cero.
- b. El tema del libre comercio con Chile en lo que respecta al cobre quedó bien posicionado en Estados Unidos, tanto entre sus autoridades sectoriales, autoridades generales, productores, manufacturadores, y público general.
- c. Se construyó una relación con Estados Unidos que puede ser útil para la ejecución de otras operaciones relacionadas con el cobre.

Las exportaciones chilenas beneficiadas este año involucran envíos por unos US\$ 350 millones y se distribuyen de la siguiente forma en cada una de las categorías:

- Por concepto de Límites de Necesidad Competitiva: Molibdatos, tochos y los demás de cobre.
- Por concepto de "*De minimis*": caballa, jurel, óxidos e hidróxidos de molibdeno, molibdato de amonio, maderas contraenchapadas; desechos, desperdicios y polvos de renio, renio en bruto.
- Redesignadas: lingotes de cobre refinado, cobre refinado, productos en bruto.

3.10. Argumentos contra el uso de GSP en este período

Como se ha señalado, y así lo recalca el informe del Departamento de Comercio Exterior del Ministerio de Economía, el GSP es un programa que otorga trato preferencial a productos específicos provenientes de países en desarrollo. Estados Unidos es uno de 19 países industrializados que cuenta con este tipo de programa. Su objetivo principal es promover el crecimiento económico de países en desarrollo mediante la expansión comercial. Para el *United States Trade Representative*, USTR, "el fundamento del GSP es que la creación de oportunidades comerciales para países en desarrollo es una manera eficiente y efectiva de promover desarrollo económico amplio y es una forma clave de mantener el momentum de reformas

económicas y liberalización". Todos los años, el USTR lleva a cabo una revisión del programa, proceso mediante el cual se pueden lograr modificaciones al listado de productos beneficiados. La decisión respecto de la mantención, eliminación o restitución de los beneficios del GSP es tomada principalmente por el *Trade Policy Staff Committee* (TPSC), agencia presidida por un representante del USTR y que incluye a miembros de todas las agencias gubernamentales que participan en las relaciones económicas internacionales de los Estados Unidos.¹³

Durante los últimos 8 años, Chile ha sido beneficiario del GSP. En 1999 Chile exportó a EE.UU. US\$ 338 millones bajo el Sistema Generalizado de Preferencias, SGP, lo que equivale al 12% del total importado por USA desde Chile. En sus comienzos, el programa fue aprobado por extensos períodos. Sin embargo, en los últimos años el Congreso estadounidense sólo lo ha renovado por uno o dos años. El 30 de junio de 1999 venció el GSP que regía desde el 1° de julio de 1998. Sin embargo, el Congreso de Estados Unidos aprobó, el 19 de noviembre de 1999, la renovación del SGP desde el 1° de julio de 1999 hasta el 30 de septiembre del año 2001. Como se aprecia, en la práctica el SGP se renueva y se aplica con efecto retroactivo, transcurriendo varios meses antes de que entre en vigencia nuevamente. Esto genera incertidumbre en el sector exportador chileno, ya que los exportadores desconocen si ocurrirán cambios en los aranceles que afectan sus productos. Esto influye de forma negativa en el proceso de toma de decisiones, en especial en materia de precios de mercadería.

Ahora bien, corresponde analizar con precisión por qué se estima que la vía GSP no sería la apropiada en este momento para los cátodos y ánodos de cobre. En el año 2000, como resultado de la revisión anual, algunos productos chilenos podrían perder el GSP al exceder los Límites de Necesidad Competitiva (LNC). Esto ocurre cuando se excede el 50% del total de las importaciones estadounidenses del producto beneficiado, o al superar las importaciones desde un país de un producto beneficiado, un valor determinado anualmente, que para 1999 se ha fijado en US\$ 90 millones y para el 2000 en US\$ 95 millones, por producto. Sin embargo, existen procedimientos para minimizar los riesgos de perder el GSP. Esto se hace solicitando la excepción "*de minimis*", o bien solicitando el llamado *waiver* o autorización permanente. Cada año el USTR publica un llamado "Listado de Advertencia", donde se identifican los productos que podrían perder el GSP. En dicho listado también se publican los productos que en años anteriores han perdido el GSP, pero cuyo monto actual está por debajo del Límite de Necesidad Competitiva, respecto de los cuales se puede solicitar la reincorporación.

¹³ Departamento de Comercio Exterior, Ministerio de Economía, op. cit.



Claramente, Chile no cumple con los requisitos básicos exigidos por el sistema para calificar para los beneficios del GSP, materia que, además, quedó implícita en los resultados parcialmente positivos de los años 1998 y 1999.

Finalmente, debe señalarse que Chile, Venezuela, Cuba y los países del MERCOSUR son los únicos del hemisferio que no cuentan con programas de preferencias comerciales adicionales en el mercado de EE.UU. Si bien el GSP es una preferencia unilateral, por lo que es facultad de los Estados Unidos aumentarlo, mantenerlo o retirarlo, el objetivo original de este instrumento de ayudar a los países en desarrollo a "aumentar sus envíos al exterior, aumentar el crecimiento económico por medio del desarrollo de sus exportaciones y promover su industrialización" se ha visto mermado por los procedimientos utilizados.¹⁴

4. Bibliografía

4.1. Textos positivos y oficiales

Dirección América del Norte. Relación Bilateral con Estados Unidos de Norteamérica. 2000.

DIRECON. Relaciones comerciales Chile-Estados Unidos, octubre 2000.

DIRECON. Estados Unidos renovó SGP por dos años. 2000.

DIRECON. Libre Comercio Chile-Estados Unidos. 1999.

DIRECON. Segunda Reunión Conjunta Chile-Estados Unidos.

DIRECON. Primera Reunión Conjunta Chile-Estados Unidos.

DIRECON. Chile contesta a informe de barreras comerciales de Estados Unidos. 1999.

DIRECON. Chile y Estados Unidos Analizan Temas Laborales y Medioambientales. 1999.

EMBAJADA DE USA EN CHILE. Informe sobre Chile. 1999.

MINISTERIO DE ECONOMIA. Departamento de Comercio Exterior. Catálogo de Barreras al Comercio Exterior: Estados Unidos. Santiago, 2000.

¹⁴ Departamento de Comercio Exterior, Ministerio de Economía, op. cit.

PROCHILE. Gerencia de Desarrollo. Análisis de las Exportaciones Chilenas: Análisis General. Santiago, 2000.

PROCHILE. Gerencia de Desarrollo. Análisis de las Exportaciones Chilenas: Análisis de Productos. Santiago, 2000.

PROCHILE. Gerencia de Desarrollo. Análisis de las Exportaciones Chilenas: Análisis de Mercados, Esquemas de Integración y Zonas Geográficas. Santiago, 2000.

4.2. Textos doctrinarios

BLACK, HENRY CAMPBELL. *Black's Law Dictionary*. Sixth Edition, West Publishing Co., Saint Paul, Minnesota, 1990.

CAMPUSANO, RAUL F. *Estrategia para la Obtención de Arancel Cero en el Ingreso de Cobre en Estados Unidos*. Comisión Chilena del Cobre, Santiago, noviembre 2000.

GAVIRIA, CESAR. "El Nuevo Multilateralismo Hemisférico en el Marco Global", en *Globalización XXI: América Latina y los Desafíos del Nuevo Milenio*. Compilador: Heraldo Muñoz. Editorial Aguilar, Santiago 2000.

GIFFORD, DONALD G. *Legal Negotiation: Theory and Applications*. West Group. Saint Paul, Minnesota, 1989.

MCLARTY, THOMAS. "América Latina y Estados Unidos más allá del 2000", en *Globalización XXI: América Latina y los Desafíos del Nuevo Milenio*. Compilador: Heraldo Muñoz. Editorial Aguilar, Santiago 2000.

MONYE, SILVESTER O. *The International Business Blueprint*. Blackwell, Massachusetts, 1997.

MUÑOZ, HERALDO. "América Latina y Estados Unidos: ¿La Hora del Adiós?", en *Globalización XXI: América Latina y los Desafíos del Nuevo Milenio*. Compilador: Heraldo Muñoz. Editorial Aguilar, Santiago 2000.

PATRICK J. JOHN, RICHARD M. PIOUS and DONALD A. RITCHIE, *The Oxford: Essential Guide to the U.S. Government*. Berkley Books, New York, 2000.

RIELLY, JOHN. "Las Relaciones entre Estados Unidos y América del Sur: Un Comentario", en *Globalización XXI: América Latina y los Desafíos del Nuevo Milenio*. Compilador: Heraldo Muñoz. Editorial Aguilar, Santiago 2000.



VILE M. J. C. *Politics in the USA*. Hutchinson University Library. London, 1987.

VALDES, JUAN GABRIEL. "Chile: Cambio Económico y Política Comercial". Discurso dictado en Ucrania en 1998.

4.3. Direcciones URL

CODELCO

www.codelcochile.com

Department of Commerce

www.doc.gov

Department of State

www.state.gov

Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, DIRECON

www.direcon.cl

Embajada de Estados Unidos en Santiago

www.embajadaeeuu.cl

GEMEED-APEC

www.gemeed.cl

International Trade Administration

www.ita.doc.gov

Ministerio de Minería

www.chilemineria.cl

Ministerio de Relaciones Exteriores

www.minrel.cl

Prochile

www.prochile.cl

United States Trade Representative

www.ustr.gov

