

Raúl F. Campusano D.\*

# Buscando reducir los aranceles para el cobre en Estados Unidos: el caso del GSP

## 1.- Antecedentes

En el presente trabajo se hará un breve análisis del Sistema General de Preferencias de Estados Unidos, GSP, se relatarán los hitos fundamentales de la operación estratégica que en 1998-1999 logró la excepción de tres productos de cobre del pago de aranceles, y se propondrán nuevas alternativas para reducir el arancel de ingreso del cobre a Estados Unidos.

## 2.- Sistema general de preferencias, GSP

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 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».

*\*Abogado,  
Universidad de Chile  
Master en Derecho,  
Universidad de Leiden, Holanda.  
Master of Arts,  
Universidad de Notre Dame,  
Estados Unidos.  
Profesor de Derecho  
Internacional  
Universidad del Desarrollo,  
Universidad La República.*

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, los siguientes productos (entre otros) han quedado excluidos del Sistema General de Preferencias (GSP):

- Cobre refinado, en cualquiera de sus formas.
- Cobre para el afino.
- Aleaciones de cobre.

### **3.- Relevancia del mercado norteamericano**

Estados Unidos es un importador neto de cobre. En 1996 sus importaciones de cobre refinado superaron las 620 mil T.M. de cobre fino, siendo sus principales abastecedores Canadá, Chile y Perú, los cuales exportaron el 57%, 19% y 10% respectivamente, del total importado por Estados Unidos en dicho año.

Debido al arancel de 1% que deben pagar los productos mencionados, 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. De esta forma, Estados Unidos, que en 1987 era el principal mercado para las exportaciones de cobre refinado en Chile, con cerca del 16% del total exportado, en 1995 fue tan solo el undécimo mercado, con menos del 3% de las exportaciones.

De cualquier forma, el mercado norteamericano es un mercado para los productos chilenos.

Otra forma de observar la pérdida de competitividad de las exportaciones de cobre chileno a Estados Unidos es analizar los orígenes de las importaciones de cobre refinado de los Estados Unidos.

Tal como se aprecia en la Tabla N°2, las importaciones desde Chile han perdido importancia comparadas con las efectuadas desde Canadá. Así, en 1987 del total de cobre refinado importado por Estados Unidos, cerca del 30% se originaba en Chile. En la década de los 90, este porcentaje no ha sido superior al 20% llegando incluso a representar menos del 7% en 1995.

Durante esos mismos años, las exportaciones de estos productos de Canadá hacia Estados Unidos se incrementaron fuertemente. En 1987 representaban un 42%, mientras que en los 90 representan más de un 60%.

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 diferencia-

les. El cobre chileno está en desventaja no solo respecto de los productos locales norteamericanos, sino también de otros países que se benefician del GSP.

#### **4.- Procedimiento general del GSP**

##### *4.1 Aspectos Generales*

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.

##### *4.2 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, según se explica más adelante. A continuación, se explica en líneas generales el procedimiento realizado.

- 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 tal en el encabezado y al final de cada página. En el caso que nos ocupa, no hubo información confidencial.

#### 4.2.1 *Formulario de postulación*

Parte 1: 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.
5. 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 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.

#### 4.3 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 tuvo presente 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 a 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 solo el 18% de las importaciones de Estados Unidos de este producto.

## **5.- 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.

## 6.- Nuevas alternativas

Sin perjuicio del enorme éxito obtenido en las gestiones GSP, es nuestra opinión que esa vía no debiera ser vuelta a utilizar 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 el ingreso del cobre chileno con arancel cero a Estados Unidos.

Desde la perspectiva de las ideas, existen dos alternativas de acción 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 Suspensión" por parte del congreso de Estados Unidos.

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

### 6.1 *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 esta puede ser impugnada y desechada en definitiva. Por ello es importante estar activamente presente en todas las etapas de tramitación.

### 6.2 *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. Numerosos miem-

bros 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% ó 2% o solo a determinados productos, en cuyo caso habría que trabajar para lograr que el cobre se encuentre entre tales productos.

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 es el caso de Japón.

### *6.3 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 hace prever que demorará algún tiempo en estar en condiciones para afrontar temas nuevos.

Por su parte, la situación norteamericana es óptima para el proyecto ya que las recientes elecciones presidenciales hacen que desde 20001 habrá un gobierno recién establecido con todas las características de estabilidad que ello.

## **7.- Bibliografía**

### *7.1 Textos Positivos y Oficiales*

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

### *7.2 Sitios Web*

- [www.ustr.gov](http://www.ustr.gov)
- United States Trade Representative
- [www.ita.gov](http://www.ita.gov)
- International Trade Administration



[www.state.gov](http://www.state.gov)  
State Department  
[www.usdoj.gov](http://www.usdoj.gov)  
Department of Justice  
[www.doc.gov](http://www.doc.gov)  
Department of Commerce

### *7.3 Textos Doctrinarios*

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

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