



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE CIENCIA POLITICA

PROF. MARIA EUGENIA MORALES

PONENCIA PREPARADA PARA CONGRESO INTERNACIONAL DE LA
ASOCIACION DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS, LASA.

Chicago, 24 al 26 de Septiembre de 1997

**PANEL: VARIABLES POLITICAS EN LA CONFIGURACION DE ALCA 2005:
CHILE Y LOS ESTADOS UNIDOS**

TRABAS AL LIBRE COMERCIO ENTRE CHILE Y LOS ESTADOS UNIDOS

AUTORA: PROFESORA MARIA EUGENIA MORALES

- Magister en Ciencia Política, Universidad de Chile, Santiago
- Especialista en Gobierno de los EEUU, Southern Illinois University, EEUU
- Profesora Coordinadora del Magister en Ciencia Política y del Area de Estudios Norteamericanos del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile
- Presidenta de la Asociación Chilena de Estudios Norteamericanos



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE CIENCIA POLITICA

PROF. MARIA EUGENIA MORALES

INTRODUCCION:

Los gobiernos occidentales están cada vez más comprometidos en procesos de reforma tendientes hacia la liberalización económica y el afianzamiento de la democracia, lo que en política exterior se traduce primero en la formación de asociaciones comerciales, para después constituir zonas de integración y de intercambio cultural, que se espera significarán cambios muy importantes en la educación, introducción de tecnología y desarrollo de mano de obra calificada para aumentar sus ventajas comparativas en el esquema global de libre competencia en el plano económico; pero por sobre todo, implica un cambio profundo en la mentalidad de sus habitantes. Los gobiernos latinoamericanos ya no se relacionan con Washington para pedir ayudas asistenciales, sino se encaminan en el planteamiento de una relación menos dependiente, y más orientada al trato equitativo de socios.

La relación de Chile con los EEUU no ha estado ajena a estos acontecimientos, sino por el contrario, los últimos cinco años han mostrado un creciente intercambio y profundización de vínculos, que van más allá de lo comercial, lo que es notable, porque América Latina no es una de las prioridades para la administración Clinton, como tampoco lo fue para las anteriores. Sin embargo, la evolución de esta nueva relación entre Chile y los EEUU, especialmente en el plano del intercambio comercial ha tenido dificultades. Mientras el mundo entero habla de apertura, globalización y comunicaciones, estamos asistiendo a una contradicción, que no es más que una de las tantas de este fin de siglo: Estados Unidos, el país campeón de la economía abierta y de la libre iniciativa, aparece restringiendo exportaciones chilenas en su territorio. En este trabajo abordaré las implicancias políticas de este hecho de naturaleza económica, con respecto al proyecto de integración política de las Américas.

COMO SE CUESTIONAN LOS PRODUCTOS:

En el marco de la Organización Mundial del Comercio, OMC, y según las normas del antiguo Acuerdo sobre Aranceles y Comercio, GATT, se reconoce que el “dumping” es una práctica comercial potencialmente desleal, que puede perturbar los mercados y causar perjuicios a los productores de artículos competitivos en el país importador. En 1993, como parte de la Ronda Uruguay, los países miembros del GATT elaboraron reglas detalladas para



regular su capacidad de tomar medidas contra las importaciones que se venden a precios de exportación con un descuento desleal.

De acuerdo a la ley del los EEUU, el “dumping” se define como la venta de mercancías exportadas a ese país a un precio “menor del justo valor”, hecho que ocasiona daño material inmediato, o amenaza de causarlo, a quienes están produciendo mercaderías similares. Se considera “justo valor”, al precio al cual se vendería un producto en un país de destino, o al valor al que se exportaría a terceros países. El “justo valor” también puede ser el “valor construído”, considerando en el monto final la sumatoria de costo de materiales, mano de obra, gastos de fábrica, un mínimo de 10% por concepto de gastos generales y administrativos, un margen de ganancia mínima del 8%, y costos de embalaje y traslado.¹

Según la ley de los EEUU, cualquier industria nacional tiene el derecho a presentar ante el Departamento de Comercio y a la Comisión de Comercio Internacional (USITC) una queja por dumping, la que debe ser atendida. El gobierno americano carece de autoridad para bloquear la presentación de quejas. Las partes interesadas pueden ser el fabricante, productor o distribuidor mayorista de un producto en los EEUU; un sindicato o grupo de trabajadores reconocido o inscrito que represente a la industria manufacturera, productora o comercializadora de un producto similar fabricado en EEUU; una asociación comercial o empresarial, en que la mayoría de sus miembros fabriquen, produzcan o comercialicen un producto similar estadounidense; una asociación de compañías, sindicatos o asociaciones comerciales que cumplan con las características descritas; y en los casos en que estén involucrados productos agrícolas procesados, quien presente la queja será una coalición o representantes de una asociación comercial de procesadores, o asociados con productores y/o agricultores.

Las partes interesadas, en forma directa o a través de sus representantes, pueden solicitar la aplicación de la Ley Antidumping aduciendo que una industria norteamericana está siendo amenazada o afectada por el ingreso de productos importados que se están vendiendo, o que eventualmente se venderán en menos de su “justo valor”, y/o porque son objeto de subsidios por parte del país exportador. Las peticiones son evaluadas por la Comisión de Comercio Internacional, y para ser presentadas deben incluir toda la información disponible que apoye la acusación de dumping o subsidio compensatorio, además de una explicación de los daños ocasionados a una determinada empresa nacional. La solicitud debe incluir una descripción precisa del producto a ser investigado o una muestra del mismo. Asimismo, debe adjuntarse una lista que especifique los países de origen

¹ Para mayor información, sugiero visitar <http://www.ita.doc.gov>



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE CIENCIA POLITICA

PROF. MARIA EUGENIA MORALES

y exportadores del producto en cuestión, además de las compañías que lo exportan al extranjero y sobre quienes lo importan en los EEUU. Debe acompañarse también información estadística respecto al volumen y valor de las exportaciones durante un período que generalmente no debe ser menor a los últimos tres años, de manera que se entreguen pruebas respecto al monto de los daños causados por esas importaciones, y finalmente debe entregarse información acerca del cálculo de precios que se usó para elaborar el valor construido de los productos, y el precio normal de productos similares en el extranjero.

La acusación es evaluada aplicándole los parámetros de la OMC y los estatutos y normas de los EEUU, considerando la participación de las partes interesadas tanto nacionales como extranjeras. En caso que la evaluación considere que no amerita la aplicación de la ley antidumping, el caso es archivado y cerrado. Si la ITA (Administrador del Comercio Internacional, International Trade Administration), organismo del Departamento de Comercio de los EEUU estima que hay antecedentes suficientes, continúa la investigación con una serie de plazos establecidos, que suman aproximadamente un año hasta llegar a la determinación final sobre si existe un daño a la industria de los EEUU. Pero al término de los primeros 160 días, la ITA hace una determinación preliminar de si el exportador realiza dumping, estableciendo márgenes y aplicando aranceles sobre los principales productos del exportador acusado de dumping. En todas las etapas hay amplia información a disposición de las partes, y es posible que acusador y acusado puedan llegar a un acuerdo con lo que se termina el proceso.

Otro mecanismo para castigar importaciones improcedentes, es la aplicación de la Ley de Derechos Compensatorios, que establece compensaciones a través del cobro de mayores derechos de importación para contrarrestar o contrapesar un subsidio que beneficia a un producto extranjero, cuya venta en los EEUU perjudica a los productores nacionales de un bien idéntico o similar. En la mayoría de los casos el subsidio que se compensa por esta vía ha sido proporcionado por un gobierno extranjero, pero la ley también se puede aplicar en casos de subsidios indirectos, que se pueden identificar durante la investigación sobre derechos compensatorios.

El organismo encargado de desarrollar investigaciones sobre asuntos de comercio en los EEUU, es la USITC, Comisión de Comercio Internacional, que es una agencia independiente del gobierno, no partidista. La Comisión no formula políticas, no negocia tratados internacionales y tampoco es un tribunal, solamente es una instancia investigadora, pero con un radio tan amplio que se la considera una agencia cuasi-judicial. Sus actividades incluyen:



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE CIENCIA POLITICA

PROF. MARIA EUGENIA MORALES

- Determinar si la industria de los EEUU es perjudicada materialmente por importaciones que se comercializan a precios menores al denominado “valor justo” o por subsidios.
- Establecer medidas, sujetas a la aprobación del Presidente, para contrarrestar prácticas desleales de comercio, como las infracciones a la protección de los derechos de autor, de patentes y marcas.
- Formula recomendaciones al Presidente sobre ayuda a industrias seriamente afectadas por aumento de las importaciones.
- Aconseja al Presidente sobre la interferencia de importaciones agrícolas con los programas de respaldo de precios de la Secretaría de Agricultura.
- Desarrolla estudios sobre comercio y aranceles y vigila los niveles de importación.
- Participa en el desarrollo de datos estadísticos uniformes sobre exportaciones, importaciones y producción doméstica, y en el establecimiento de un código de bienes armonizado.

De acuerdo a esta descripción, las acusaciones en la mayoría de los casos no provienen del gobierno de los EEUU sino mayoritariamente de productores. También tienen participación activa movimientos políticos y ecologistas, y grupos de poder que recurren al Departamento de Comercio o directamente a las Cortes Federales. Así, en el historial de importaciones norteamericanas se encuentran severas restricciones a los productos agrícolas provenientes de México, que han sido impulsadas principalmente por grupos ambientalistas; aplicación de aranceles más altos a salmones noruegos luego que la USITC comprobó una acusación de dumping; sanciones y multas a los países centroamericanos en la internación de telas, azúcar y sus derivados, pollo, maíz y lácteos, que han sido históricamente subsidiados por sus gobiernos. Después de NAFTA en 1994, esto se ha intensificado y las economías caribeñas se han visto seriamente afectadas además por la ventaja competitiva de que disfruta México, tanto en la captación de inversión extranjera como en la exportación de sus productos a los EEUU.

También en el ámbito restrictivo, podemos citar otras iniciativas por parte de los EEUU que se han convertido en otras formas de barreras comerciales. La guerra al narcotráfico, al soborno, a la piratería y a la corrupción, son mecanismos entrabadores no tradicionales. México y Colombia han enfrentado sanciones a la exportación de algunas empresas por el narcotráfico, bajo el predicamento que se lesiona la seguridad de los EEUU. Similares restricciones pero por motivos distintos han ocurrido con Argentina y China, donde EEUU ha aplicado castigos por considerar que estos países no respetan su derecho de propiedad intelectual. Las farmacéuticas americanas sostienen que pierden cerca de US\$500 millones anuales por la piratería de sus patentes en la Argentina, por esta razón, una serie de productos químicos, metales, manufacturas y silvo-agropecuarios, tales como caña cruda,



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE CIENCIA POLITICA

PROF. MARIA EUGENIA MORALES

ajo, pescado, concentrados de proteínas, leche y anchoas, quedaron fuera del Sistema Generalizado de Preferencias, SGP. China no ha reaccionado con la energía esperada por los EEUU en orden a frenar robo de propiedad intelectual, lo que le ha significado sanciones de hasta US\$3.000 millones a productos electrónicos, calzado y juguetes.

Barreras fitosanitarias:

Incluyen todo tipo de restricciones al ingreso de productos de exportación invocadas en virtud de daños eventuales que podrían ocasionarse a la salud humana, animal, o vegetal. En la relación comercial entre Chile y los EEUU, desde el año 1995 habían estado apareciendo varios artículos en la prensa del Estado de Nevada, denunciando que los “berries” chilenos estaban contaminados con un microorganismo llamado ciclospora, y que a causa de su consumo habían enfermado los consumidores. La APHIS (Animal and Plant Health Inspection Service), que es el organismo técnico encargado de controlar y pronunciarse en estas materias investigó el problema, y finalmente estableció que los causantes de la gastritis habían sido “berries” guatemaltecos que también se venden en la zona, y algunas lechugas del norte de los EEUU. Sin embargo, dos compañías productoras de “berries” en los EEUU apoyadas por congresistas locales, han iniciado un estudio tendiente a establecer la factibilidad de presentar una acusación formal ante al ITC. Actualmente Chile exporta cerca de US\$60 millones en frambuesas, de las cuales el 80% corresponde a producto congelado, y el 20 restante a fruta fresca.

También durante estos dos últimos años, se han producido situaciones de fricción a raíz de denuncias presentadas en los Estados de Connecticut e Illinois, que señalan que las cañerías de cobre chileno en contacto con el agua producirían problemas de salud. Anteriormente, la Organización Mundial de la Salud había determinado poner al cobre en una lista de productos con cierto nivel de toxicidad al entrar en contacto con el agua, según lo aconsejado por una prueba realizada por investigadores alemanes en 1993. Pero más tarde, un estudio chileno hecho en 1996 logró que la entidad colocara una cláusula en la que reconoce que el cobre no representa riesgo. Curiosamente, esta nueva barrera se intenta levantar cuando el mercado estadounidense está tratando de ampliar sus coberturas, por lo que sus propios empresarios reconocieron que una acusación de este tipo podría convertirse en un “boomerang” contra ellos mismos. En la trastienda de esta posible nueva restricción, estaría la industria del plástico que compite con las tuberías de cobre. Actualmente las



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE CIENCIA POLITICA

PROF. MARIA EUGENIA MORALES

exportaciones chilenas de cañerías de cobre a los EEUU no son relevantes, y representan solamente US\$2,6 millones.²

En Chile también se han levantado voces en contra de productos que vienen desde los EEUU al mercado nacional. Desde hace más de un año, la importación de trigo estaba suspendida porque el SAG chileno, (Servicio Agrícola y Ganadero) había detectado la presencia del hongo “tilletia indica” (“karnal bunt”) en algunos condados productores de trigo estadounidenses, suspensión que fue levantada en Octubre de 1997 por el mismo organismo. La Sociedad Nacional de Agricultura chilena consideró dicha medida arriesgada, aún cuando se dijo que se extremarían los controles. El Presidente de la SNA Sr. Ricardo Ariztía, estima que “si EEUU quiere equilibrar la balanza comercial agrícola, debería preocuparse de mejorar el acceso de los productos chilenos hacia sus mercados, y no al revés”³. Agregó además que el gremio está realizando una investigación sobre eventuales subsidios con que el gobierno americano ayuda a sus productores de trigo, y que la etapa preliminar de dicho estudio revela que el monto efectivamente subsidiado alcanza a US\$290 per cápita al año, y que los resultados finales serán entregados al gobierno para su análisis.

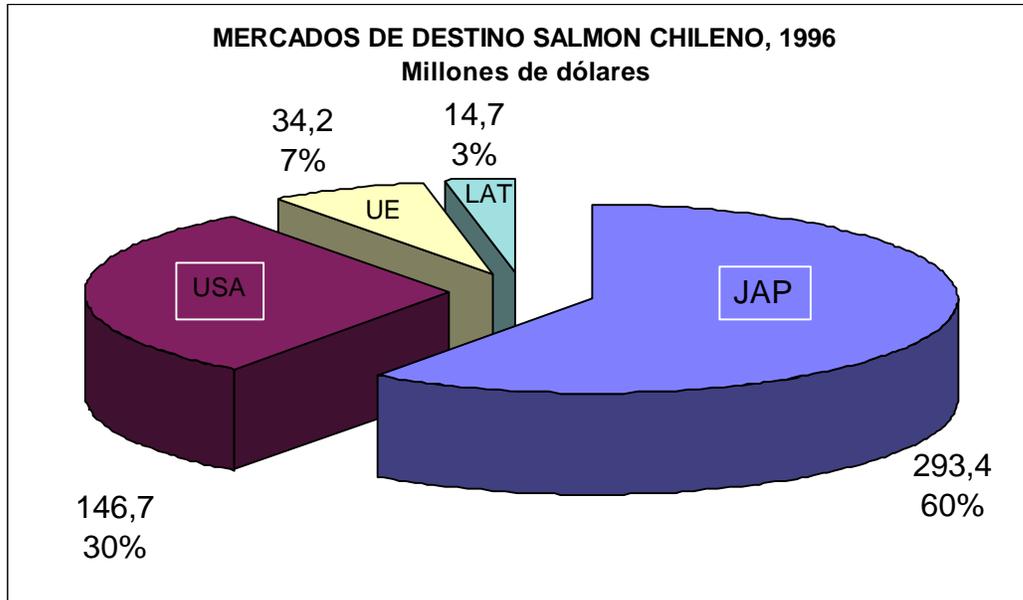
SALMONES:

Chile ha adquirido una creciente importancia en el mercado salmoneo estadounidense, desde que Noruega fuera expulsado por dumping en 1990. Las exportaciones chilenas en 1996 representaron el 34% de las compras de salmón efectuadas por esa nación, lo que significó retornos por US\$135 millones. EEUU es el segundo destino de la producción salmónídea, concentrando el 30% de los embarques totales, siendo superado solamente por Japón.⁴

² Informes de PROCHILE sobre productos exportados desde Chile divididos por mercados, 1997

³ Diario La Epoca, Santiago de Chile, 8 octubre 1997

⁴ Favor ver gráfica No.1. Fuente de información: Asociación de Productores de Salmón y Trucha de Chile, 1997.



La salmonicultura es uno de los rubros donde Chile ha logrado mayor liderazgo internacional. Produce 170.000 toneladas anuales de cosecha bruta, y hoy es el segundo productor después de Noruega, que produce 260.000. La industria nació en la mitad de la década de los '80 y ha tenido un rol preponderante en el desarrollo de las regiones X, XI y XII, representando el 10.6% de las fuentes laborales. Actualmente son 60 empresas, de las cuales 46 están afiliadas a la Asociación de Productores de Salmón y Trucha, cuya inversión se calcula en US\$1.200 millones. Las salmoneras chilenas se orientan básicamente a la exportación, ya que el consumo interno es irrelevante. Los destinos de los envíos en 1995 sumaron US\$489 millones, de los cuales el 60% corresponde a Japón, el 30% a EEUU, 7% a Unión Europea, y 3% a América Latina.

La demanda de los salmoneros americanos obedece a que el precio del salmón ha experimentado una sostenida baja en el mercado estadounidense, situación que ha deteriorado la rentabilidad de las empresas locales. Mientras en 1990 la libra de salmón se transaba en US\$3.98, en 1996 su valor era de US\$2. A esta caída de los precios de más del 40%, debemos agregar que la industria local que se concentra en Maine y en Washington tiene



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE CIENCIA POLITICA

PROF. MARIA EUGENIA MORALES

muy limitadas sus posibilidades de crecimiento, especialmente por condiciones geográficas y climáticas. Su producción anual es de 15 mil toneladas, volumen insuficiente para satisfacer la demanda interna, por lo que tienen que recurrir a importaciones, que en 1995 sumaron alrededor de 75 mil toneladas, a las cuales Chile contribuyó con 35 mil, posesionándose junto con Canadá como los principales abastecedores de EEUU. Sin embargo, los americanos no ven una gran amenaza en Canadá porque también tiene limitaciones de capacidad, y en su mayoría, opera con participación de capitales americanos. Las exportaciones de Chile en cambio, han tenido un incremento constante en los últimos cinco años, pasando de US\$48,8 millones en 1990 a US\$135 millones en 1995.⁵

El 12 de junio de 1997, el Departamento de Comercio de los EEUU a través de su Comisión de Comercio Internacional, recibió la denuncia preliminar por dumping y subsidios en las exportaciones chilenas al mercado estadounidense de salmón del Atlántico, variedad que se envía en fresco, tanto entero como procesado en filetes. El requerimiento fue presentado por la Coalición para el limpio Comercio de Salmones (FAST) en conjunto con 12 compañías afiliadas de los Estados de Maine, Washington y New Hampshire. Esta demanda enumeró 28 subsidios que supuestamente otorgaba el Gobierno de Chile a los productores nacionales. Entre otros, se mencionaron la asistencia tecnológica de algunos organismos, el apoyo de Pro-Chile en la promoción internacional, programas financieros de la Corporación Chilena de Fomento a la Producción (CORFO), asistencia de la Fundación Chile, y haberse acogido a los capítulos XIX y XVII del Banco Central sobre mecanismos de conversión de deuda externa. Esta presentación fue acogida el 3 de julio por tres votos contra cero.

Posteriormente y siguiendo el curso de la investigación normado por la ITC, se recabaron informes del gobierno y de los empresarios chilenos. A nivel privado, los empresarios estiman que el precio del salmón no ha caído por exclusiva influencia de sus exportaciones, sino que éste es un bien que se transa a nivel mundial y como tal, su precio es fijado internacionalmente. A lo anterior se agrega que la producción mundial ha aumentado, lo que produce una mayor oferta.

La acusación de daño material contra los productores chilenos no sería correcta según la defensa chilena integrada por el sector público y privado, dado que la producción doméstica de los EEUU por una parte es incapaz de copar la demanda de salmones del mercado; y por la otra, no ofrece el mismo producto motivo de la disputa, que es el salmón fileteado.

⁵ Condensado de documento de análisis de la Asociación Chilena de Exportadores de Salmón y Trucha, 1997.



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE CIENCIA POLITICA

PROF. MARIA EUGENIA MORALES

Como la acusación de subsidios involucró programas gubernamentales, situación que eventualmente podría hacerse extensiva a otras industrias exportadoras del país, el Gobierno de Chile decidió hacerse parte en la investigación, asumiendo su conducción el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, DIRECON. La defensa chilena en los EEUU contrató al Abogado estadounidense Sr. Gary Horlick, quien es socio de la oficina de abogados O'Melveny & Myers, a la que también pertenece el ex candidato presidencial y Senador Robert Dole.

Se logró eliminar por esta vía, 9 de los 28 programas identificados como supuestos subsidios, continuando la investigación por los 19 restantes. Este logro parcial fue considerado un importante éxito, puesto que históricamente en situaciones semejantes, la defensa había logrado eliminar no más de 2 o 3 programas. Con ocasión de la última visita de Estado realizada por el Presidente Clinton a Chile en Abril de 1998 con motivo de la II Cumbre de las Américas, hubo oportunidad de introducir información a personeros influyentes en el proceso de toma de decisiones y contra-partes americanas, sobre la importancia de la industria salmonera en Chile y sus impactos sobre el empleo en ambos países. Lo anterior, combinado con una estrategia comunicacional bastante agresiva de parte de Chile, que incluyó cartas a Congresistas y lobby en Estados Unidos, se realizaba en forma paralela a la elaboración de respuestas a tres ruedas de cuestionarios solicitados por el Departamento de Comercio, referidos a cada uno de los 19 programas identificados como supuestos subsidios.

La decisión del 2 de Junio de 1998:

El resultado final del Departamento de Comercio en cuanto a SUBSIDIOS, indica que no se aplicarán derechos compensatorios a la industria del salmón chileno. Como resultado de la investigación se determinó que algunos programas no eran subsidios, en otros no existía uso, y en otros, si bien podrían constituir un beneficio recusable, el beneficio total otorgado era menos del 2%, por lo que se considera dentro de la categoría "de minimis", es decir insignificantes, y por tanto, no procede la aplicación de derechos compensatorios.

En términos de DUMPING, se aplicó un margen a cada empresa, donde dos de cinco empresas salmoneras chilenas están bajo el margen del 2%, considerado "de minimis", por lo que no ameritan el pago de aranceles ni sobre tasas al ingresar al mercado estadounidense.



Sin embargo, las otras 3 registraron márgenes porcentuales superiores, lo que ha determinado que deban pagar un 4.57% adicional al entrar su producción a los EEUU.⁶

| EMPRESA | MARGEN DE DUMPING % |
|-----------------------|---------------------|
| Cicosal | 10.69 |
| Aguas Claras | 5.44 |
| Mares Australes | 2.23 |
| Marine Harvest | 1.36 |
| Camanchaca | 0.16 |
| Resto de la Industria | 4.57 |

En cuanto a efectos económicos de las sanciones, hay dos de la mayor relevancia: Al aplicarse derechos compensatorios el precio del salmón se encarecerá, lo que agregará un grado de dificultad adicional a las exportaciones chilenas. Además del daño económico directo a los empresarios exportadores, podrían verse también afectadas fuentes laborales: en Chile 17.500 personas con empleos directos en las salmonídeas y 10.000 más por empleo indirecto. En EEUU se verían afectadas 5.000 personas que actualmente ocupa la exportación de salmones chilenos en ese país. Esta situación es particularmente seria en el contexto actual de la crisis económica generalizada.

MADERA:

Otro sector que ha adquirido creciente importancia en el espectro exportador chileno es el maderero. Se contemplan inversiones de US\$3.500 millones de dólares para el período 1996-2002, cifra muy superior a los US\$2.440 millones concretados entre 1991 y 1995.⁷ Las exportaciones del rubro han aumentado en un 5% entre 1996 y 1997⁸.

En términos de comercio exterior, el sector forestal es el tercero en importancia, después de la minería y la pesca, con una participación del 14% de las exportaciones totales entre 1994 y 1996. Durante 1996 las exportaciones forestales se destinaron a 91 países, lo que demuestra diversificación de mercados. Sin embargo, al analizar las cifras en detalle, se

⁶ Fuente de información: Dirección de Relaciones Económicas de la Cancillería de Chile, septiembre 1998.

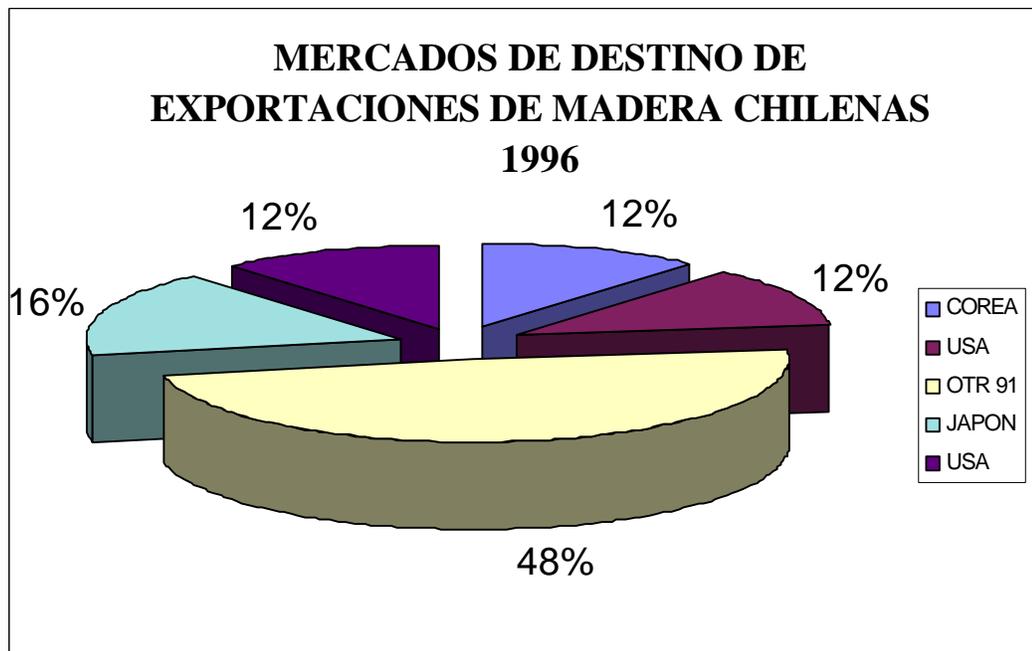
⁷ Fuente de información: Análisis de Coyuntura Gémines, agosto 1997.

⁸ Entrevista al Vice-Presidente de CORMA, Juan Eduardo Correa, Diario El Mercurio, pág.B8, 15 septiembre 1997.



observa que solamente seis mercados concentran el 61% de los embarques, siendo los tres principales Japón (19% de participación), Corea (13%) y Estados Unidos (13%).⁹ En términos globales, se estima que esta actividad en Chile otorga empleo directo e indirecto a más de 350.000 personas.

Gráfico No.2



El 5 de junio de 1997, la Corte Federal del Distrito de California en los EEUU, cuya Jueza es la sra. Claudia Wilken, emitió una sentencia judicial en que prohibió el ingreso de maderas no elaboradas desde Chile, Nueva Zelandia y Siberia, en la forma de rollizos y astillas, acogiendo una demanda de grupos de presión ambientalistas que alegaron que la introducción de estos productos traía consigo graves riesgos de ingreso de plagas exóticas para los bosques de EEUU. Este fallo significó que el APHIS (Servicio de Salud Animal y Vegetal de los EEUU), organismo dependiente del Departamento de Agricultura, no otorgara los permisos específicos, impidiendo desembarcar a un contenedor en Maryland, y

⁹ Favor ver gráfica No.2



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE CIENCIA POLITICA

PROF. MARIA EUGENIA MORALES

a otros 8 contenedores en Portland. La medida sorprendió a tanto a la CORMA, Corporación Maderera Chilena, como al gobierno, especialmente porque la acción de la APHIS fue más allá del fallo judicial, ya que los contenedores cuestionados transportaban madera seca, cepillada y sin nudos, que debe pasar por hornos a más de 100 grados centígrados, lo que asegura su completa desinfección.

Luego de varias gestiones políticas y técnicas, APHIS reaccionó ofreciendo como solución transitoria para no detener más embarques de maderas distintas a las verdes, que los exportadores presentaran un formulario único y no diferente para cada caso como se pretendió en un principio. Sin embargo, sigue proscrito el ingreso de las maderas no elaboradas, la que regirá hasta que el APHIS logre demostrar con un nuevo estudio de impacto ambiental la ausencia de riesgos. En Mayo del '98 la APHIS presentó este informe a la Corte de California junto con las observaciones de los países afectados. Dicho estudio está siendo revisado por la Corte, que se pronunciará en un fallo definitivo a fines de este año.

Las pérdidas derivadas por la prohibición de internación de maderas verdes, significa para los madereros chilenos en 1997 una cifra cercana a los US\$83 millones, más o menos un 26% de la oferta total exportable del rubro. De mantenerse la medida, la pérdida en 1998 llegaría a unos US\$200 millones.¹⁰

La tercera semana de agosto de 1997, se realizó en Pucón un Congreso Internacional de Plagas, organizado por el SAG (Servicio Agrícola y Ganadero), equivalente chileno al APHIS en cuanto a funciones.¹¹ En esta tribuna se afirmó que Chile no es un país considerado de alto riesgo en cuanto a la exportación de plagas exóticas, situación que el mismo APHIS ya había certificado antes. No obstante, este tipo de acusaciones será cada vez más utilizado internacionalmente como barrera para-arancelaria al comercio. En este foro internacional se encontraba presente Ronald Billings, del APHIS de Texas, quien casualmente tres años atrás había certificado que Chile era un país apto para exportar a EEUU, porque sus plantaciones y bosques no presentaban plagas factibles de perjudicar la salud forestal norteamericana. A su vez, el experto forestal del Estado de Michigan, Robert Haak, sostuvo que el país que sí estaba en condiciones de exportar plagas era EEUU, debido a que éstas han venido desde Europa, principalmente desde Italia, y Asia. Precisó que EEUU está recién implementando medidas de protección fitosanitarias en plagas forestales,

¹⁰ Fuente de información: Análisis de Coyuntura Géminas, agosto 1997.

¹¹ Diario Estrategia, agosto 1997.



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE CIENCIA POLITICA

PROF. MARIA EUGENIA MORALES

mientras que Chile cuenta con ellas desde hace mucho tiempo, incluso varias de ellas han sido copiadas por los EEUU. Por tanto en su opinión, no hay razones de peso que sustenten la decisión de la jueza Wilken.

Por iniciativa del gobierno chileno, en Diciembre de 1997 se creó el Comité Consultivo Agrícola, CCA, que tiene por objeto establecer un mecanismo institucional bilateral, de carácter consultivo permanente para analizar y resolver problemas que pudieran presentarse en el ámbito agrícola. El Comité creó 3 grupos de trabajo para la consecución de estos fines: el Grupo de Política Comercial Agrícola, el Grupo de Comercialización de Productos Agrícolas, y el Grupo Sanitario y Fitosanitario. La primera reunión de los tres grupos tuvo lugar en Washington el pasado mes de Abril, y fue presidida por los Ministros de Agricultura de Chile y los EEUU, la próxima tendrá lugar en esa misma capital en Octubre próximo. En el intertanto se han registrado algunos avances orientados al acercamiento de las partes, a través de visitas conjuntas de los sectores oficial y privado de Chile a diferentes Estados de la Unión, acuerdo en continuar con el proceso de liberalización enfocado hacia la próxima ronda de negociaciones de la OMC, y amplia voluntad de impulsar las negociaciones del ALCA, para que se inicien a fines de este año.

CONCLUSIONES:

Impactos económicos:

- El libre comercio entre Chile y los Estados Unidos se ha desarrollado en forma armónica mientras los exportadores chilenos no representen amenaza de competencia real para los EEUU. Este es el caso del mercado de las frutas, de los salmones, y en menor escala de las maderas. EEUU se reconoce a sí mismo como uno de los países con el mercado más abierto del mundo, cuyo arancel promedio para importaciones es de 4.7% de productos no acogidos al SGP y acuerdos de libre comercio, en cuyo caso el arancel promedio de importación baja al 2,3%.¹² Sin embargo, por la complejidad de la distribución de poder propia del sistema político de los EEUU, intervienen elementos políticos de influencia local tales como grupos de interés, de presión (como los ecologistas de la madera por ejemplo), que se alían con sus congresistas en una vinculación netamente política, a través de la cual se recogen los intereses de los productores domésticos para invocar reciprocidad. Lo anterior, aún cuando no sea atendible desde el punto de vista del

¹² Fuente de información: Departamento de Comercio de EEUU, disponible en Internet, agosto 1997.



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE CIENCIA POLITICA

PROF. MARIA EUGENIA MORALES

comercio justo, es un factor que está operando en la realidad, y que ningún país que comercie con los EEUU debería dejar de tener en cuenta. No sólo son importantes entonces las medidas económicas o técnicas que se adopten, mejor aún si se anticipan a eventuales castigos proteccionistas, sino también tener un buen canal de negociación política establecido, capaz de cruzar las instancias del interés inmediato. Incluso en la complicada investigación de dumping y subsidios por los salmones, la instancia de lograr un acuerdo político antes del fallo siempre estuvo abierta, con lo que se terminaría el caso de acuerdo a la normativa ITC. Esto tiene gran importancia para países de economías pequeñas como la nuestra, porque al evitarse un procedimiento como el descrito en los salmones, se ahorrarían cuantiosos recursos tanto del sector público como del privado.

- Queda en evidencia cierta falta de previsión por parte de los exportadores chilenos, quienes aparecen sorprendidos por las medidas adoptadas por EEUU en contra de los productos chilenos, en circunstancias que habían señales claras que les hubieran permitido anticiparse a los hechos. Por ejemplo, mientras en los EEUU se invierten más de US\$30 millones anuales en estudios de investigación únicamente frente al tema fitosanitario, en Chile no se alcanza al millón anual. Por tanto, la experiencia científica acumulada por el primero no tiene comparación con la nuestra. La tendencia indica que mientras se avance hacia la liberalización económica en el marco de la OMC, las restricciones fitosanitarias apoyadas por los movimientos ecológicos cada vez más fuertes, serán las más invocadas. Por tanto, se justifica sin ninguna duda invertir más en estudios científicos que permitan prevenir situaciones, al mismo tiempo que es de vital importancia que Chile como gobierno, y sus exportadores también, realicen campañas intensivas de marketing en los EEUU, tendientes a convencer tanto a centros de poder como a consumidores, que los productos chilenos son seguros para la salud humana, animal y vegetal.
- En todo el proceso de comercio exterior es imprescindible la existencia de acuerdos, porque son mecanismos que proveen reglas del juego limpio para hacer negocios. De esta forma se regulan los distintos temas, y se establecen mecanismos para la solución de controversias. No obstante, hay que tener claro que aún con acuerdos se darán disputas comerciales que no estarán exentas de acusaciones de dumping ni subsidios, máxime considerando que el plazo para terminar con los últimos es hasta el año 2002, según lo acordado en la OMC. Canadá por ejemplo, socio NAFTA, ha sido acusado de dumping por los EEUU en más de una ocasión.

Impactos políticos frente al Proyecto ALCA 2005:



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE CIENCIA POLITICA

PROF. MARIA EUGENIA MORALES

- Si bien es cierto que las trabas en el comercio exterior surgen como problemas entre privados, tienen connotación política para los gobiernos porque cuestionan políticas públicas, como queda claramente demostrado en la acusación de subsidios de los salmones. Esto no significa una alteración de las relaciones diplomáticas entre Chile y los EEUU, pero sí erosiona la credibilidad de los EEUU frente a su postura aperturista y de defensa del libre comercio. Aún cuando se hayan constituido instancias bilaterales para resolución de conflictos en el tema agrícola por ejemplo, en las maderas, salmones y otros productos se nota una actitud francamente contradictoria de proteccionismo.
- La dilatada (y ahora francamente olvidada) incorporación de Chile al NAFTA ha sido otro aspecto político clave. En la primera Cumbre de las Américas, Miami 1996, éste era el tema más emblemático en cuanto a demostrar voluntad política real de integración comercial a los países americanos. La invitación pública formulada al Presidente Frei por el Presidente Clinton fue refrendada por los gobernantes de Canadá y México. Sin embargo, transcurridos dos años, y sin que la situación económica ni política de Chile hayan sufrido cambios en cuanto a su estabilidad, la petición de autorización de “fast-track” al Congreso americano, fue pospuesta por cuarta vez porque habían situaciones de política interna de los EEUU que hacían más importante canalizar allí los apoyos políticos que a una extensión del NAFTA, pacto que si bien es cierto tiene adherentes, tiene también muchos detractores, especialmente en el seno del propio Partido Demócrata del Presidente Clinton, frente a los impactos que se le atribuyen sobre medioambiente y desempleo. Mientras por parte de los EEUU no hubo señales para Chile en cuanto al NAFTA, Chile firmó un Acuerdo Bilateral de Libre Comercio con Canadá en 1997, ha profundizado el correspondiente con México, es socio de MERCOSUR y continúa expandiendo vínculos bilaterales y multilaterales, no solamente en el continente americano, sino además en APEC y con la Unión Europea.
- En la última Cumbre de las Américas de Santiago en Abril de este año, más allá de las declaraciones de rigor sobre la apertura comercial y el trato equitativo, no se han visto mayores avances en el proyecto de integración que impulsa la administración del Presidente Clinton de la Zona de Libre Comercio de las Américas, ALCA 2005. EEUU no da señales claras al resto del hemisferio, y las disputas comerciales internacionales por restricciones como en los estudios de casos aquí analizados, demuestran que al no haber tratados las leyes que rigen son las de los EEUU. Las bases de confianza en la libertad comercial se erosionan, y crean un obstáculo para avanzar en la integración política. Aún cuando a raíz del fallo de los salmones el oficialismo estadounidense manifieste “que no fue lesivo para los productores chilenos, porque la sobre tasa es solamente del 4,57%, muy inferior al 41.78% inicial solicitado por los productores americanos que presentaron



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE CIENCIA POLITICA

PROF. MARIA EUGENIA MORALES

la demanda”¹³, más allá de las cifras, este caso representa un intento claro de proteccionismo por parte de los EEUU, y una señal negativa y contradictoria frente a la expectativa de integración.

¹³ Declaraciones del Embajador de los EEUU en Chile, Sr. Guerra Mondragón, Diario Estrategia, 02/06/98