

ACTA DE LA SESIÓN N°409 DE LA COMISIÓN NACIONAL ENCARGADA DE INVESTIGAR LA EXISTENCIA DE DISTORSIONES EN EL PRECIO DE LAS MERCADERÍAS IMPORTADAS, CELEBRADA EL 16 DE OCTUBRE DE 2018.

Asistieron a la presente Sesión, iniciada a las 9:30 horas, los miembros de la Comisión:

Presidente, Fiscal Nacional Económico (S),	Sr. Mario Ybar Abad
Representante del Banco Central de Chile: Subrogante del Gerente de Estabilidad Financiera,	Sra. Beatriz Velásquez Ahern
Representante Subrogante del Ministerio de Relaciones Exteriores,	Srta. Cristina Bas Kana
Representante del Ministro de Hacienda,	Srta. María del Pilar Fernández Vial
Representante del Ministro de Economía, Fomento y Turismo,	Sr. Rodrigo Krell Loy
Representante del Ministerio de Agricultura,	Sr. Raúl Opitz Guerrero
Director Nacional de Aduanas (S),	Sr. Pablo Ibáñez Beltrami
Asistió, además:	
Secretario Técnico de la Comisión,	Sr. Claudio Sepúlveda Bravo
Secretario Técnico Subrogante de la Comisión,	Sr. Claudio Vicuña Urqueta

409-01-1018 Audiencia pública en investigación de salvaguardias a las importaciones de leche en polvo y queso gouda.

El Presidente de la Comisión abre la sesión recordando que ésta tiene por objeto recibir en audiencia a las partes interesadas, en el marco de la investigación de salvaguardias a las importaciones de leche en polvo clasificada en los códigos arancelarios: 0402.1000, 0402.2111, 0402.2112, 0402.2113, 0402.2114, 0402.2115, 0402.2116, 0402.2117, 0402.2118, 0402.2911, 0402.2912, 0402.2913, 0402.2914, 0402.2915, 0402.2916, 0402.2917 y 0402.2918; y queso gouda, clasificado en el código arancelario 0406.9010.

A continuación comparecen a exponer a esta audiencia los representantes de las partes interesadas, en el orden siguiente:

1. Federación Gremial Nacional de Productores de Leche (FEDELECHE F.G.):
Sr. Juan Enrique Coeymans, Representante
2. Aproleche Osorno AG.:
Sr. Tomás Menchaca, Representante
Sr. Jorge Bravo, Representante

3. Prolesur S.A.:
Sr. Francisco Bórquez, Representante
4. Soprole S.A.:
Sr. Luis Eduardo Toro, Representante
Sr. Salvador Valdés, Representante
5. U. S. Dairy Export Council:
Sr. Alejandro Jara, Representante
6. Gobierno de Argentina:
Sr. Carlos Mascias, Ministro
7. Embajada de Estados Unidos:
Sra. Marcela Rondon, Agregada Agrícola
8. Embajada de Nueva Zelandia:
Sr. Blake van Velden, Vice Jefe de Misión
9. Comisión Europea:
Sra. Uli Wienrich, Jefa de la Sección Economía y Comercio
10. Gobierno de Uruguay:
Sr. Leonardo Veiga, Director de Defensa Comercial y Salvaguardias del Ministerio de Industria, Energía y Minería

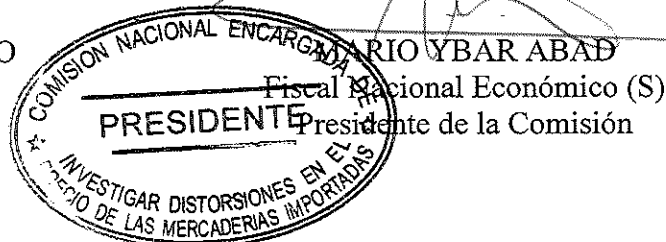
Se adjuntan a la presente acta, las versiones escritas de las presentaciones realizadas ante la Comisión, entregadas por las partes expositoras dentro del plazo legal de cinco días hábiles siguientes a la audiencia.

409-02-1018 **Aprobación del acta.**

El Presidente somete a la decisión de los miembros presentes la aprobación del acta. Los miembros presentes deciden, por unanimidad, aprobarla sin más trámite.

Se levanta la sesión, a las 12:50 horas.


CLAUDIO SEPÚLVEDA BRAVO
Secretario Técnico



Santiago, 16 de octubre de 2018.

ANEXOS

ALEGATO FEDELECHE
AUDIENCIA PÚBLICA
16 DE OCTUBRE DE 2016

Solicitud de Salvaguardia Leche en Polvo y Queso Gouda

Juan Enrique Coeymans Z.

I. Consideraciones previas.

Comparezco ante la Honorable Comisión, en representación de Fedeleche, que agrupa a miles de productores de leche predio a lo largo de Chile, quienes participan a su vez a través de diversas asociaciones gremiales regionales.

En el expediente de investigación seguido ante la H. Comisión, existen antecedentes más que suficientes para concluir que se cumplen todos y cada uno de los requisitos, que de conformidad al Acuerdo sobre Salvaguardias, hacen aplicable la recomendación de medidas de salvaguardia. La presente exposición, se centrará en algunos elementos esenciales que deben ser tenidos a la vista por la H. Comisión al momento de resolver. En particular, nos referiremos a: (i) la legitimación activa de Fedeleche para promover la presente solicitud; (ii) algunas consideraciones sobre el aumento de las importaciones; y (iii) algunas consideraciones sobre la existencia del daño o amenaza de daño y su relación causal con las importaciones.

Previo a referirnos a estos puntos, sin embargo, estimamos necesario hacer una breve observación sobre el contexto y realidad en que estas medidas de salvaguardias son solicitadas ante la H. Comisión.

La solicitud de recomendación de medidas de salvaguardia que la H. Comisión tiene la responsabilidad de resolver, no corresponde a la demanda de grandes compañías multinacionales o grandes productores nacionales que ven amenazado su poder de mercado por la competencia que representan las importaciones provenientes de diversos orígenes. No representa tampoco el reclamo de un sector productivo que no cuenta con ventajas comparativas en relación a la producción internacional.

Todo lo contrario. Durante 2018, la Fiscalía Nacional Económica ha reconocido tanto en su investigación como en presentaciones formuladas al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia -relativas al mercado lácteo-, las relevantes fallas de competencia

que enfrenta el mercado de la producción de leche cruda. Entre otras cosas, la Fiscalía Nacional Económica llegó a concluir que la *«estructura de mercado permite sostener un comportamiento interdependiente entre las empresas procesadoras (...) que reduce la competencia entre las plantas procesadoras por la compra de leche cruda (...) lo cual «ha mantenido una reducción del traspaso de las rentas obtenidas en la comercialización de productos lácteos a los productores lecheros».*

En los hechos, lo que observó la Fiscalía Nacional Económica es que a lo largo del tiempo las alzas de los precios internacionales no han sido traspasadas a los productores nacionales por la industria procesadora en la misma magnitud que las bajas de los precios internacionales.

H. Comisión, es evidente que las fallas estructurales en los niveles de competencia de un mercado jamás podrían ser solucionadas por la vía de medidas de salvaguardia como las que se solicitan, y que dichos asuntos de competencia internos están siendo conocidos y serán resueltos por los órganos correspondientes. Sin perjuicio de lo anterior, el punto es relevante, ya que el súbito y agudo aumento de las importaciones a partir de 2017 no recae sobre un sector productivo estable y que goce de buena salud, al contrario, son recibidas por un sector productivo injustamente dañado, con lo cual este aumento de las importaciones es, con toda seguridad, causa necesaria de un nuevo y grave daño a la producción nacional, daño que es mayor a aquel que su hubiese ocasionado en caso de tratarse de una industria exenta de las distorsiones descritas.

Así, los productores nacionales, ya no sólo tienen que intentar sobrevivir en un mercado donde el poder de compra de la industria láctea decide sin contrapesos los precios de mercado: ahora, desde 2017 en adelante, se ha sumado el aumento imprevisto, agudo y relevante de las importaciones de leche en polvo y queso gouda, ocasionando y amenazando con ocasionar un grave daño a los productores.

En simple, a una industria que se le ha arrastrado contra su voluntad a una seria enfermedad, ahora gracias a las importaciones, sufre una nueva infección.

Es en ese delicado contexto, en el que se solicitan las medidas de salvaguardia por parte de Fedeleche, y que debe ser considerado por la H. Comisión al momento de resolver.

II. Cumplimiento de requisitos para la aplicación de medidas de salvaguardia.

1. La supuesta falta de legitimación activa de Fedeleche para comparecer en la solicitud de medidas de salvaguardias.

Diversas partes que han comparecido en este procedimiento oponiéndose a la aplicación de medidas de salvaguardia, lo han hecho –entre otras razones– argumentando:

- (i) Que la leche predio no es un producto similar ni directamente competidor de la leche en polvo ni del queso gouda; y
- (ii) Que existiría una errada definición de «la rama de la producción nacional», pues debería considerarse a los productores nacionales de leche en polvo y queso gouda y excluir a los productores de leche predio, pues sólo los primeros son fabricantes de productos similares a los importados y objeto de esta solicitud.

Para justificar lo anterior, se dedican largos pasajes a describir las características físicas, de manipulación, en su usos, que los diferencian unos de otros, para en definitiva no considerarlos «productos similares». Y en particular, se cita reiteradamente como jurisprudencia relevante, el informe del Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio en el caso Cordero en Estados Unidos.

Sobre estas argumentaciones, se debe tener presente lo siguiente:

- La leche en polvo y el queso gouda no son productos similares a la leche predio, pero si son productos *directamente competidores* de la misma.
- Precisamente, en base al Acuerdo de Salvaguardia (y en general de cualquier otro acuerdo de la OMC que utilice ambos conceptos), «producto similar» y «producto directamente competidor» no son sinónimos.

- Sobre esto, el mismo Órgano de Apelación de la OMC ha aclarado este punto en el caso Corea - Bebidas Alcohólicas¹, concluyendo que *«los productos similares son una subcategoría de los productos directamente competidores o directamente sustituibles entre sí: todos los productos similares son, por definición, productos directamente competidores o directamente sustituibles entre sí, mientras que no todos los productos «directamente competidores o directamente sustituibles entre sí», son «productos similares».*
- En el caso Cordero de Estados Unidos, citado por diversas partes en este procedimiento, precisamente el criterio examinado por el Órgano de Apelación fue el de «productos similares» y no el de «productos directamente competidores».
- La H. Comisión ha tenido presente en sus hechos esenciales, lo señalado en el Informe del Grupo Especial Corea - Productos Lácteos, en cuanto que «la leche cruda y la leche en polvo son directamente competidores (...) cuando se utilizan como insumo para la fabricación de productos lácteos de elaboración avanzada». Asimismo, acertadamente, la H. Comisión ha excluido a los productores de leche en polvo y queso gouda nacionales, en aplicación del artículo 4 del Acuerdo Antidumping (aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994), por ser ellos mismos los importadores del producto objeto de la denuncia.
- Adicionalmente a todo lo anterior, es relevante hacer presente que Fedeleche ha comparecido anteriormente ante esta H. Comisión en (i) la investigación de salvaguardias para las importaciones de leche en polvo, leche fluida y queso gouda, iniciada en septiembre de 2006; y (ii) la investigación de salvaguardias para las importaciones de leche en polvo y queso gouda, iniciada en agosto de 2009. En ambas ocasiones, esta H. Comisión determinó que la leche predio constituye un producto directamente competidor de la leche en polvo y el queso gouda, lo cual representa jurisprudencia administrativa determinante para efectos de la presente solicitud.

¹ WTD/DS75/AB/R 18 de enero de 1999. Informe del Órgano de Apelación. Caso Corea – Impuestos a las Bebidas Alcohólicas. AB-1998-7, Sección 118.

La necesidad de consistencia de los criterios adoptados por la H. Comisión en sus resoluciones a lo largo del tiempo, exige que estas argumentaciones sobre la supuesta falta de legitimación activa de Fedeleche, sean desechadas por la H. Comisión, y en consecuencia, reconocer que Fedeleche representa a la rama de la producción nacional de productos *directamente competidores* con los productos importados objeto de la solicitud, constituyendo una proporción más que importante de dicha rama.

2. Aumento de importaciones.

Los datos que se encuentran en poder de la H. Comisión, y que han sido consignados en el acta de la Sesión 408 de la Comisión, que fija los hechos esenciales, demuestran que desde 2017 en adelante ha existido un aumento lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante como para causar o amenazar con causar un grave daño a los productores de leche predio.

Los datos demuestran que tales aumentos de las importaciones de los productos objeto de la solicitud han sido tanto absolutos como relativos, a pesar de que conformidad al párrafo primero del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, basta que se presente uno u otro para tener por cumplido dicho requisito.

El aumento de las importaciones es un hecho irrefutable. Por lo anterior es que quienes se han opuesto a la aplicación de las medidas de salvaguardia solicitadas por Fedeleche, se han visto forzados a argumentar que el aumento de las importaciones no sería súbito o imprevisto, sino que se trataría de un proceso gradual o previsible, sin entrar a discutir sobre la existencia de dicho aumento. Sobre lo anterior, basta revisar los datos consignados por la propia H. Comisión en los hechos esenciales:

- Las importaciones de leche en polvo y queso gouda en conjunto, expresadas en litros de leche equivalentes, alcanzaron 510 millones de litros en 2017, manifestando un aumento de 45,8% superiores a las registradas en 2016.
- La tasa promedio de crecimiento de dichas importaciones en el período 2012 - 2017 fue de 14,3%.
- Las importaciones de leche en polvo alcanzaron las 27.011 toneladas durante el año 2017, mostrando un incremento de 48,9% respecto de 2016.

- La tasa promedio de crecimiento anual de dichas importaciones para el período 2012 - 2017 fue de 10,3%.
- Las importaciones de queso gouda alcanzaron las 24.303 toneladas durante el año 2017, mostrando un incremento de 47% respecto del año 2016.
- La tasa promedio de crecimiento anual de dichas importaciones entre los años 2012 y 2017 fue de 20,6%.

Si bien en lo que va del año 2018 las importaciones no experimentaron aumentos como los registrados en el período anterior, lo cierto es que en términos generales las importaciones de los productos objeto de la solicitud se han mantenido en niveles muy elevados en comparación a 2016. Lo anterior, por lo demás, no es sorprendente: primero, porque la base de cálculo sobre la que se mide el aumento en 2018 son precisamente las inusuales importaciones experimentadas en 2017, y segundo, pues no puede descartarse precisamente un comportamiento estratégico de los importadores ante la apertura e inminente resolución de esta investigación para la aplicación de medidas de salvaguardia.

En definitiva, la existencia de un aumento absoluto y relativo de las importaciones de leche en polvo y queso gouda, en los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias es categórico y concluyente.

3. Amenaza de daño grave y relación causal con los aumentos de la importaciones.

Fedeleche en su solicitud aportó un detallado análisis y estimación de los daños y la amenaza de daño que se deriva del agudo e imprevisto aumento de las importaciones de leche en polvo y queso gouda. En particular, el análisis se centró en una estimación de las pérdidas por rentabilidad, representadas por bajas en el precio pagado a productor por el litro de leche fresca, debido a los aumentos de disponibilidad de los productos importados.

Esta mayor disponibilidad ha llevado a que la industria láctea se vea presionada - o más bien motivada- a ajustar a la baja el precio pagado por el litro de leche a los productores nacionales, en magnitudes superiores a las que se esperarían por un efecto estacional en la época de primavera-verano, propio de la industria.

Para efectos de estimar la magnitud del daño a los productores como consecuencia del aumento de las importaciones, esta parte calculó

económicamente el impacto de dicho aumento sobre el ingreso de los productores, en términos de *Leche Equivalente Importada*. Para lo anterior, se utilizaron datos de rentabilidad de las lecherías de INDAP y Todoagro.

Con datos de INDAP, el aumento de las importaciones tuvo un impacto de - 4,2% en los ingresos de los productores el último año móvil, lo cual habría provocado que empresas pequeñas operen con pérdidas y que las empresas medianas y grandes vean disminuida su rentabilidad, en promedio, en 5% aproximadamente. Utilizando los datos de Todoagro, el daño a la rentabilidad de las empresas sería transversal en la industria, no sólo en las empresas de menores márgenes, y el número de empresas operando con pérdidas se incrementaría en 21 puntos porcentuales, pasando desde 5,3% a 26,21%.

Las estimaciones, por cierto, fueron construidas en base a la información que se encuentra razonablemente disponible, considerando que la producción de leche predio -especialmente a nivel de productores pequeños- es muy atomizada y con importantes grados de informalidad. En efecto:

- El 65,7% de los productores lácteos declara no tener conocimiento de sus costos de producción (Consortio Lechero 2016);
- El 59,8% de los productores declara no llevar registro de costos directos (Consortio Lechero 2016); y
- Más del 80% de los productores de leche predio se ubica en el segmento de lecherías pequeñas, que son precisamente quienes cuentan con registros contables y de costos más precarios (INE).

Todo lo anterior generaba un problema doble al momento de estimar el daño: (i) la información disponible normalmente representa al segmento de productores mas profesionalizados de la industria, con lo cual el cálculo del daño puede estar subestimado, al ser los productores pequeños los más afectados y respecto de los cuales se cuenta con menor cantidad de información; y (ii) siempre, bajo cualquier circunstancia, quienes se oponen a la medida solicitada por Fedeleche podrían argumentar de alguna manera, la supuesta insuficiencia de los datos utilizados para estimar el daño o amenaza del mismo.

Esto es precisamente lo que ocurrió. Prolesur ha presentado un extenso informe en el que plantea sus objeciones a las regresiones y datos utilizados por Fedeleche. Más allá de que esas observaciones son equivocadas o al menos

derechamente discutibles, la pregunta relevante es otra: ¿Dadas las características de la información disponible, era posible construir un modelo de estimación de daños que fuera absolutamente impermeable a las convenientes críticas de quienes se oponen a esta medida?

Casi seguramente, no. Y esa situación es tan peligrosa como injusta para esta parte como solicitante. Pues la discusión pareciera centrarse, en lo que al análisis de daño corresponde, a si las variables de control de la regresión fueron más o menos apropiadas, o sobre si los tamaños muestrales eran o no suficientes, cuestión que siempre podrá ser objeto de observación u objeción, especialmente en un sector productivo tan atomizado, con importantes grados de informalidad y ausencia de datos, como el analizado.

A modo de ejemplo, Fedeleche propuso un modelo simple para estimar económicamente la magnitud de la sobretasa arancelaria que debería ser decretada como medida de salvaguardia respecto de cada uno de los productos objeto de la denuncia. Que duda cabe, Prolesur objetó esa estimación. Pero lo que Prolesur no consideró, es que ni en el Acuerdo sobre Salvaguardias, ni en toda la normativa de la OMC aplicable a este caso, existe una sola disposición que establezca una fórmula de cálculo precisa para determinar o fijar la sobretasa arancelaria. Así, se objeta la solicitud de Fedeleche, incluso cuando ésta ha querido ir más allá de los requisitos fijados por la ley, en un esfuerzo de Fedeleche por actuar fundada, razonable y prudentemente como solicitante, imponiéndose a si mismo estándares de diligencia superiores a los exigidos por ley.

Así, los cálculos y estimaciones realizados por Fedeleche fueron objeto de una serie de críticas, dentro de las cuales se encuentran las siguientes, que pasamos a responder a continuación:

- Por haberse incluido los precios del trigo y la carne como indicadores del uso alternativo de la tierra, Prolesur señala que *“el modelo estimado por Fedeleche es un modelo estático, de corto plazo, mientras que las decisiones de cambio de giro para un agricultor obedecen a un horizonte de largo plazo”*.

Lo anterior no impide que las conclusiones derivada de la regresión estén correctas. De ser cierta la hipótesis planteada por Prolesur, simplemente los coeficientes de aquellas variables serían no significativos y no afectarían la

estimación del efecto que tienen las importaciones sobre el ingreso de los productores. La inclusión de variables irrelevantes en un modelo de estimación econométrica puede reducir la precisión de la estimación (desviación estándar del parámetro de interés), pero no sesga el valor del parámetro estimado, el cual se mantiene consistente.

- Prolesur critica la inclusión de la variable “Booms P. Int.”, pues esta dummy, *“saca de la muestra dos episodios de aumentos en los precios internacionales de commodities lácteos, el primero entre 2007 y 2008, y el segundo entre 2013 y 2014, que [Fedeleche] califica de “coyunturales” sin una explicación detallada”*; agrega que así, se *“podría haber eliminado de modo arbitrario, información clave sobre el comportamiento de estos mercados”*

Efectivamente, se trata de elementos coyunturales. Entre 2007 y 2008 se produjo la crisis subprime (con altos precios para todo el mercado agropecuario) y entre 2013 y 2014 se observaron precios internacionales sobre normales. De hecho, Prolesur en su presentación señala que para un período de 16 años estos han sido los dos períodos de mayores precios.

Por otro lado, no es cierto que la variable dummy saque de la muestra a ambos episodios. Ambos períodos se mantienen en los datos. Lo que hace la dummy es controlar por las alzas de esos períodos para que la estimación de daño obtenga un resultado condicional a la regularidad de precios que debiera tener la industria lechera. En efecto, la exclusión de la variable “boom” de la regresión podría implicar que el efecto del aumento de las importaciones sobre los productores sea más grande que el presentado en la solicitud.

- La utilización de datos de panel con efectos fijos por región sólo permite diferencias entre regiones en el nivel promedio de sus ingresos, lo que *“impide recoger diferencias de comportamiento frente a la importación de commodities lácteos”*.

Eso no es lo que hace un efecto fijo por región. Los efectos fijos por región permiten controlar por todas aquellas variables no observables que son comunes para todos los productores dentro de una determinada región, y que no son incluidas formalmente en la regresión lineal por no tenerse dentro de los datos.

Un ejemplo claro sobre la relevancia del uso de efectos fijos por región es el conflicto de la Araucanía, que es citado en el informe de don Salvador Valdés, presentado por Soprole. Dado que los ingresos de los productores se debieran ver afectados de forma homogénea para todos los productores de la región producto de este conflicto, no incluir un efecto fijo por región implicaría que el parámetro de interés estimado en la regresión estaría sesgado. No obstante, la inclusión del mismo lleva a aislar por todas esas diferencias. De esta manera, el parámetro de interés estimado es condicional a que existen efectos comunes para todos los productores de leche en cada región.

Por su parte, el efecto fijo “mes”, permite controlar por todas aquellas variables no observables que son comunes para todos los productores de leche en un mes determinado. Esto permite controlar por estacionalidad a nivel mensual.

- Prolesur argumenta que la regresión sufre de endogeneidad, por lo que la relación entre importaciones e ingreso de los productores no debe interpretarse como causal, sino que *“la transforma simplemente en una correlación espuria”*. La causa de la endogeneidad sería *“que existe un factor común y exógeno -para el mercado nacional- [los precios internacionales de commodities lácteos] que afecta tanto a la variable dependiente [el ingreso] como a la principal variable de interés de la regresión [las importaciones]”*. Prueba de ello, sería la existencia de *“correlación no despreciable, pero significativamente inferior a 1,0 entre el precio promedio pagado al productor de leche cruda en Chile, tanto con los precios CIF de importación de commodities lácteos a Chile, como con indicadores de precios internacionales”*.

Es cierto que la estimación de Fedeleche no se puede interpretar directamente como *causal*, ya que no se puede descartar que exista alguna eventual variable omitida en la regresión que pueda afectar el ingreso de los productores y también a las importaciones, de forma independiente. Esto produciría que el error de la estimación esté correlacionado con la variable independiente, es decir, que la estimación sea *endógena*.

Para evitar lo anterior, existen estrategias econométricas que aseguran que el coeficiente calculado obedece a un cambio exógeno. Algunas de dichas

estrategias que tradicionalmente se utilizan son las de variables instrumentales, regresión discontinua, *matching*, u otra similar (ver Angrist et al. 2008)². No obstante lo anterior, en muchos casos no es posible contar con los datos necesarios para realizar este tipo de estimaciones.

En este caso, sin embargo, se realizaron múltiples ejercicios de robustez para respaldar que los cálculos presentados no eran meras correlaciones espurias. En efecto, se hicieron regresiones separando la variable "*toneladas importadas de leche equivalente*" de las toneladas importadas de cada producto objeto de la solicitud y en algunas, incluso, se utilizaron estimaciones con variables instrumentales. En todas las regresiones estimadas las conclusiones fueron similares, en signo y en términos de significancia estadística, pero con magnitudes diferentes.

En todo caso, la explicación presentada por Prolesur es incorrecta. La endogeneidad de la estimación no proviene por el efecto de los precios internacionales. En efecto, dado que existen precios internacionales de los productos lácteos que son exógenos a las variables de oferta y demanda del mercado nacional, estos precios se podrían utilizar como variables instrumentales para estimar un efecto causal. En otras palabras, se puede asegurar que el efecto que tienen los precios internacionales sobre el precio de recepción de leche cruda se da completamente a través del mecanismo de la importación de productos lácteos y no a través de mecanismos alternativos (en cuyo caso sería exógeno).

Para Fedeleche resultaría muy complejo de explicar a sus asociados, que en definitiva no se recomendó la aplicación de medidas de salvaguardia, en atención a observaciones incorrectas o al menos ciertamente discutibles, como las que se han planteado por parte de algunos de quienes se oponen a esta solicitud. Significaría interponer una nueva valla, prácticamente insalvable, para que una industria como ésta pueda ejercer legítimamente su derecho a ser protegida por el ordenamiento jurídico vigente ante situaciones graves y de emergencia como la que se presenta hoy. Así, la protección contemplada en la ley en forma de salvaguardia únicamente podría ser solicitada por productores altamente formalizados que cuenten con información completa y detallada de sus costos de

² <http://oldmypage.zju.edu.cn/attachments/2013-06/07-1371287570-663062.pdf>

producción, y no por productores pequeños e informales, que probablemente serán siempre los más afectados por alzas en las importaciones.

Con todo, lo relevante para efectos de la determinación de la H. Comisión, es que los datos y estimaciones aportadas por Fedeleche –y también por Aproveche– respecto del daño derivado de las importaciones y la relación de causalidad, son serios, fundados y más que suficientes para tener por acreditado el daño o grave amenaza de daño a los productores nacionales de leche predio. Es más, los antecedentes existentes en el proceso cumplen sobradamente con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias para tener por acreditado el daño o amenaza grave, y exceden con largueza a la información que ha sido considerada en el pasado por esta H. Comisión, al momento de recomendar la aplicación de medidas de salvaguardia.

En razón de lo anterior, se ratifica lo solicitado en la presentación original de esta parte ante la H. Comisión, en el sentido de recomendar la aplicación de una medida de salvaguardia sobre el queso gouda, la leche en polvo descremada y la leche en polvo entera, en las magnitudes ya expresadas en dicha presentación.

III. Réplica.

1. Legitimación activa de Fedeleche para solicitar medidas de salvaguardia.

En su presentación Soprole ha citado Informe del Grupo Especial adoptado por el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias el 28 de abril de 1992 (SCM/71 - 39S/507) para señalar que tal como sucede con las uvas y los productos vitivinícolas, la leche predio no es un producto similar a la leche en polvo y queso gouda. Lo anterior no es controvertido por esta parte, ya que si bien no se trata de productos similares, si estamos en presencia de productos directamente competidores, como ya lo ha reconocido esta H. Comisión en las investigaciones anteriores en los años 2006 y 2009, como ya se ha señalado.

A mayor abundamiento, queda de manifiesto que el Grupo Especial se refería en el señalado informe únicamente a la características de *similares* de dichos productos, y no al hecho de ser o no *directamente competidores*, de acuerdo al siguiente fragmento del mismo, que cito textualmete: “El Grupo Especial basó la consideración del caso que se le había sometido en el artículo 6 del Código, en particular su párrafo 5, y en la nota de pie de página 18 al párrafo 1. El Grupo señaló que en el párrafo 5

*del artículo 6 se definía la expresión "producción nacional" en el sentido de abarcar el conjunto de los productos nacionales de los productos similares (o aquéllos de entre ellos cuya producción conjunta constituyese una parte principal de la producción nacional total de dichos productos). El Grupo también señaló que la expresión "producto similar" se definía en la nota de pie de página 18 al párrafo 1 del artículo 6 del Código, y compartió la opinión manifestada por las dos partes en la controversia de que, a causa de sus diferentes características físicas, el vino y las uvas no eran "productos similares" en el sentido del Código. En vista de la definición precisa de "producción nacional" el Grupo consideró que podía interpretarse que los productores de los productos similares eran únicamente los productores de vino."*³

2. Impacto de la medida de salvaguardia sobre consumidores finales.

Se ha argumentado, por quienes se oponen a la medida, que una medida de salvaguardia como la solicitada por Fedeleche afectaría en definitiva y dañaría a los consumidores.

Sabido es que la aplicación de medidas de salvaguardia puede tener por efecto, no necesario pero posible, algún nivel de impacto en el precio a los consumidores finales. Sin embargo, no se ha aportado evidencia en esta investigación de que ese haya sido el caso en las medidas de salvaguardia decretadas en el pasado para el caso de la leche en polvo y queso gouda. Al contrario, podría intuirse que precisamente por la asimetría en el traspaso de los precios internacionales a los productores, la industria procesadora de lácteos cuenta con márgenes más que suficientes para hacer frente a una medida de salvaguardia como la solicitada por Fedeleche. Los afectados, entonces, sería la industria procesadora que podría ver reducidos sus márgenes, no los consumidores, salvo -por supuesto- que la industria procesadora decida algo distinto gracias a la falta de competencia con la que opera dicho mercado.

Pero más allá de esto, no existe duda que las medidas de salvaguardia son un mecanismo de protección a la rama de la producción nacional de carácter excepcional y de emergencia, que busca evitar un daño ocasionado a dicha rama por un aumento inusual de las importaciones. Su hipotético impacto respecto al consumidor final no puede ser una razón para rechazar la aplicación de

³ Estados Unidos – Definición de producción con respecto a los vinos y productos vitivinícolas. Informe del Grupo Especial adoptado por el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias el 28 de abril de 1992 (SCM/71 - 39S/507).

salvaguardias. El Acuerdo sobre Salvaguardia de hecho no lo reconoce, y para evitar generar un potencial daño a los consumidores, precisamente busca limitar la aplicación de estas medidas para casos graves y fundados como el que se presenta hoy ante la H. Comisión.

Si el eventual daño a consumidores fuere argumento suficiente para desestimar una medida de salvaguardia, mal podrían estas últimas existir, en el entendido que en todos los casos existe al menos la posibilidad que todo o parte de la carga impuesta por la salvaguardia sea finalmente soportada por los consumidores finales.

* * *

En consecuencia, y en atención a todos los antecedentes de hecho y de derecho antes señalados, esta parte solicita a la H. Comisión desestimar los argumentos expuestos por los intervinientes que se oponen a la aplicación de la medida de salvaguardia, solicitando recomendar la aplicación de una medida de salvaguardia sobre los productos objeto de esta investigación, en los términos solicitados por Fedeleche en la presente investigación.