

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

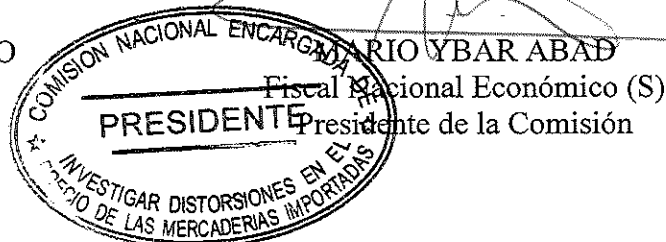
Se adjuntan a la presente acta, las versiones escritas de las presentaciones realizadas ante la Comisión, entregadas por las partes expositoras dentro del plazo legal de cinco días hábiles siguientes a la audiencia.

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 econométricamente 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 textualmente: “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.

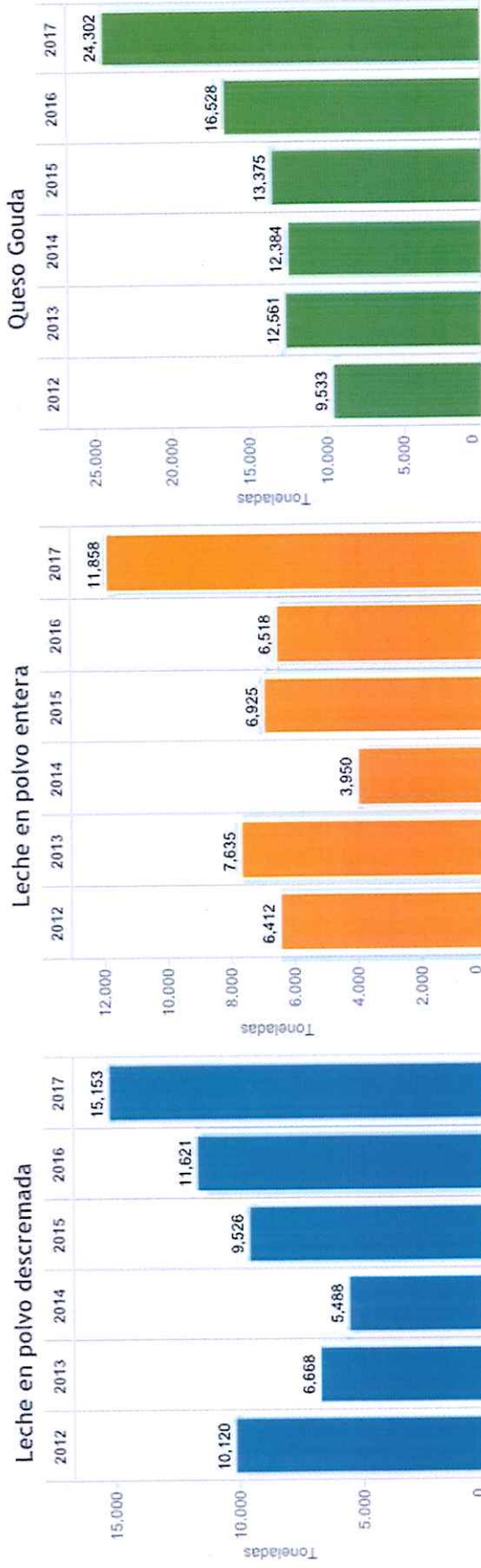
**HONORABLE COMISIÓN ENCARGADA
DE INVESTIGAR LA EXISTENCIA DE
DISTORSIONES EN EL PRECIO DE LAS
MERCADERÍAS IMPORTADAS**

Tomás Menchaca Olivares
por

Aproleche Osorno AG.

Santiago, 16 de octubre de 2018

A. PUNTO DE PARTIDA: AUMENTO EXPLOSIVO DE IMPORTACIONES



B. REQUISITOS PARA APLICAR MEDIDAS DE SALVAGUARDIA

- ✓ Aumento en cantidad de las importaciones del producto en el territorio;
- ✓ Que causan o amenazan causar un daño grave;
- ✓ A la rama de la producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.

B. NECESIDAD DE LA MEDIDA

¡Chile tiene ventajas comparativas en el mercado de la leche!



EL MERCADO ESTÁ ENFERMO POR TODAS ESTAS DISTORSIONES.

CAUSAS

- **Abusos** por parte del **oligopsonio** de las empresas lácteas denunciadas: vulneración de las compañías a la Sentencia N°7 del H. TDLC.
- **Grandes subsidios** que recibe producción de leche en el exterior (Argentina, UE, Estados Unidos).
- **Otras circunstancias imprevistas:** medidas Rusia y China.

El aumento de importación no es estructural, sino derivado del abuso de quienes tienen poder de mercado, que son justamente, las empresas importadoras.

B. NECESIDAD DE LA MEDIDA

Aranceles promedio cobrados por países seleccionados para la importación de :

País	Año	Código HS (leche*)	Promedio de obligaciones ad valorem (%)	Código HS (queso gouda**)	Promedio de obligaciones ad valorem (%)
Argentina	2017	0402	23,6	040690	22,0
Brasil	2017	0402	23,6	040690	22,0
Chile	2017	0402	6,0	040690	6,0
China	2017	0402	10,0	040690	12,0
Colombia	2017	0402	98,0	040690	-
Corea del Sur	2017	0402	141,2	040690	36,0
Estados Unidos	2017	0402	17,5	040690	10,8
India	2017	0402	42,0	040690	30,0
Israel	2017	0402	88,1	040690	0
Japón	2017	0402	25,2	040690	14,9
Kenia	2017	0402	60,0	040690	60,0
México	2017	0402	35,0	040690	31,4
Tailandia	2017	0402	20,2	040690	30,0
Uruguay	2017	0402	23,6	040690	22,0

* 0402: Leche y nata (crema), concentradas o con adición de azúcar u otro edulcorante. ** 040609: Otros quesos.

C. EXISTENCIA DE DAÑO, SECTOR CRÍTICO E IMPORTACIONES DEL QUE TIENE PODER DE MERCADO.

CRISIS

- Muchos productores de leche han abandonado la producción.
- Más del 80% de los productores locales operó con pérdidas del 2017.
- El año 2017 las importaciones en volumen de queso gouda y leche en polvo (entera y descremada) se incrementaron un 47% y 49%.
- Aporte clave de las lecheras en la actividad económica de las regiones X y XIV: fuentes de empleos profesionales, técnicos y de mano de obra.

El ejecutivo debe tomar conciencia de la gravedad de la situación que atraviesa la industria de producción de leche en Chile. El Congreso ya lo hizo.

GRACIAS

Tomás Menchaca Olivares

tmenchaca@menchaca.cl

www.menchaca.cl

IMPORTACIONES DE PRODUCTOS LÁCTEOS Y DAÑO A LA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL

Jorge Bravo T.

Por

Aproleche Osorno A.G.

16 de Octubre de 2018

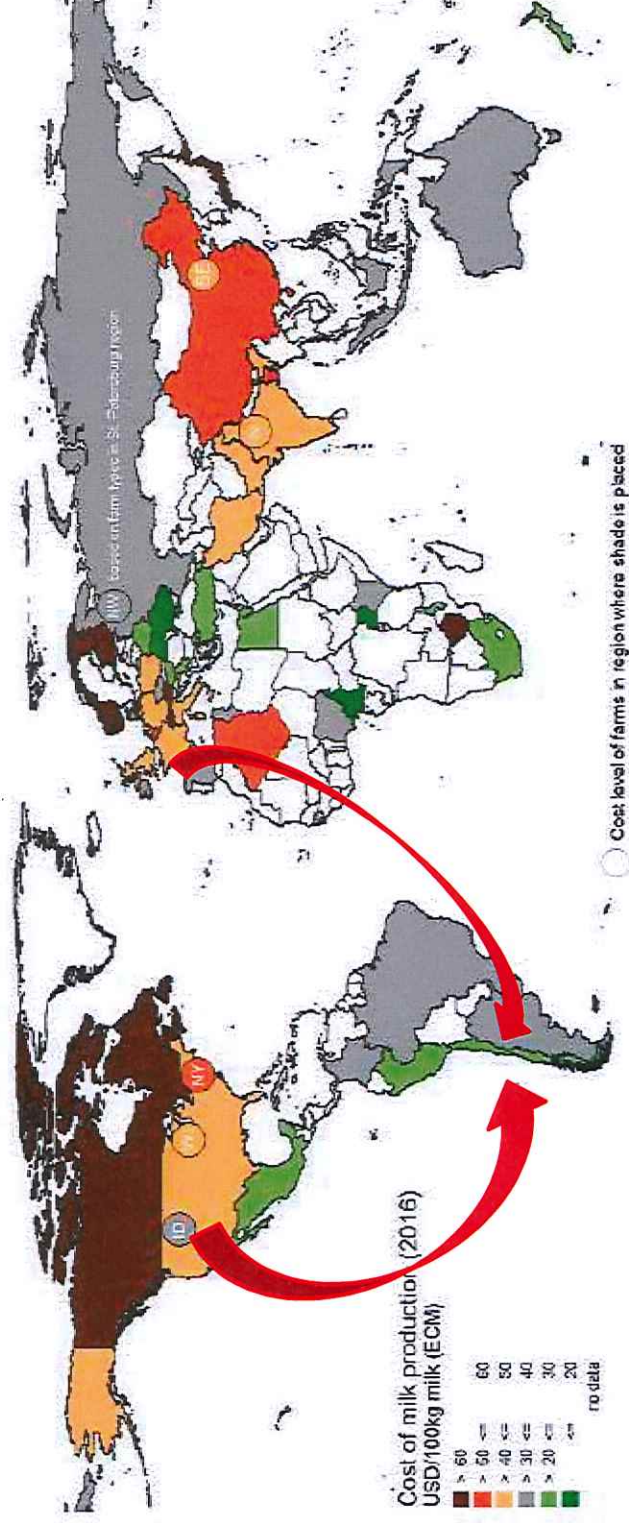
QUIROZ & ASOCIADOS



1. Chile exhibe ventajas competitivas en la producción de leche

- Chile es más competitivo que Estados Unidos y Europa en la producción de leche fresca.

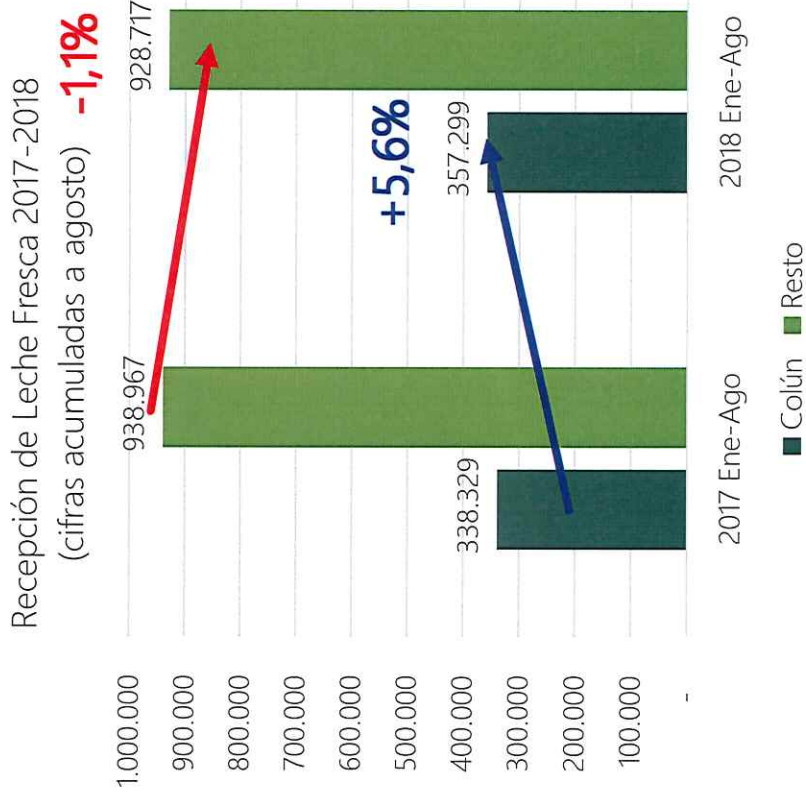
Costo de producción leche primaria por país, 2016



1. Chile exhibe ventajas competitivas en la producción de leche

- En ausencia de distorsiones la producción nacional de leche fresca ha aumentado de forma significativa.

Recepción de Leche Fresca 2002-2017
(miles de litros)



1. Chile exhibe ventajas competitivas en la producción de leche

- En ausencia de distorsiones la producción nacional de leche fresca ha aumentado de forma significativa.

Recepción de Leche Fresca 2002-2017
(miles de litros)

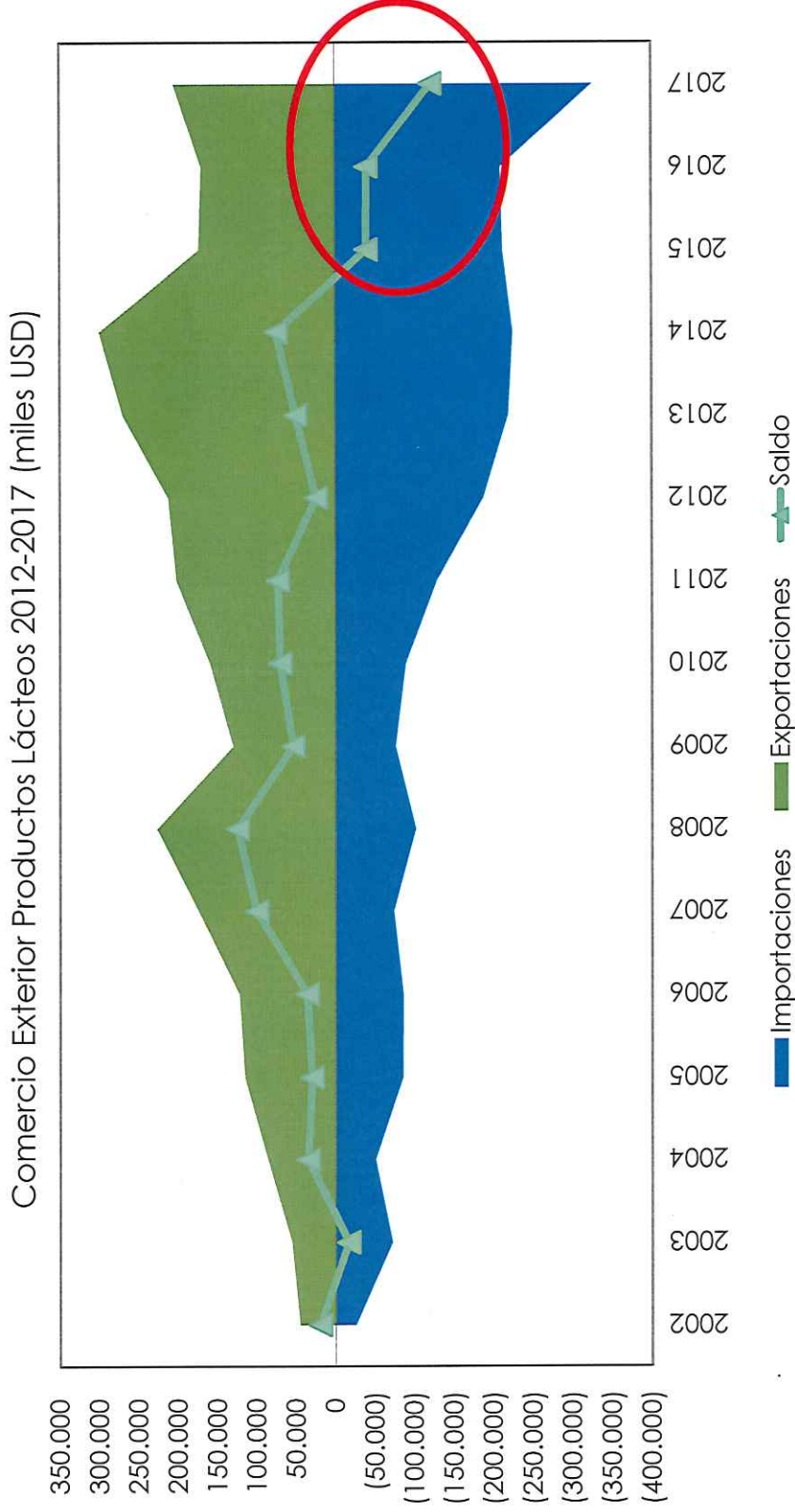


Recepción de Leche Fresca 2017-2018
(cifras acumuladas a agosto) **-1,1%**



1. Chile exhibe ventajas competitivas en la producción de leche

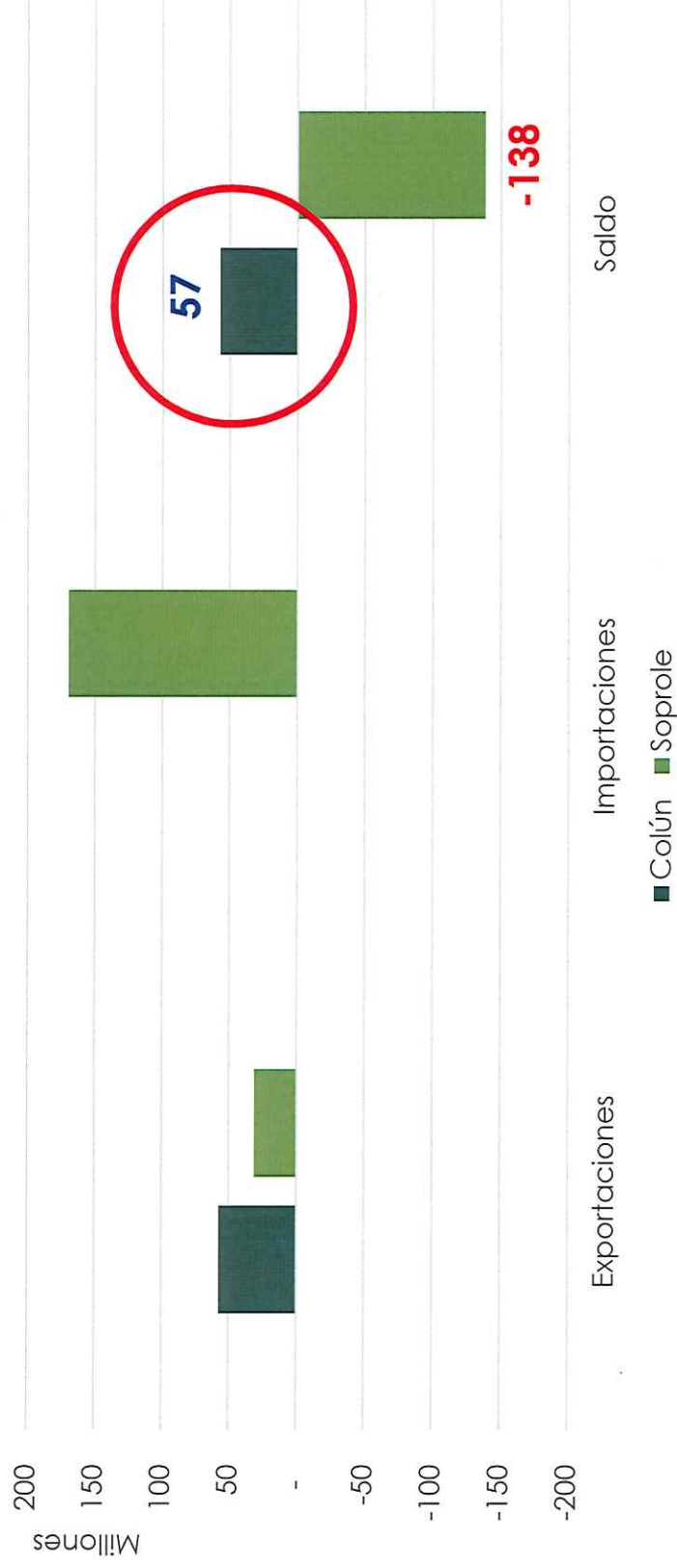
- El país puede ser un exportador neto de productos lácteos.



1. Chile exhibe ventajas competitivas en la producción de leche

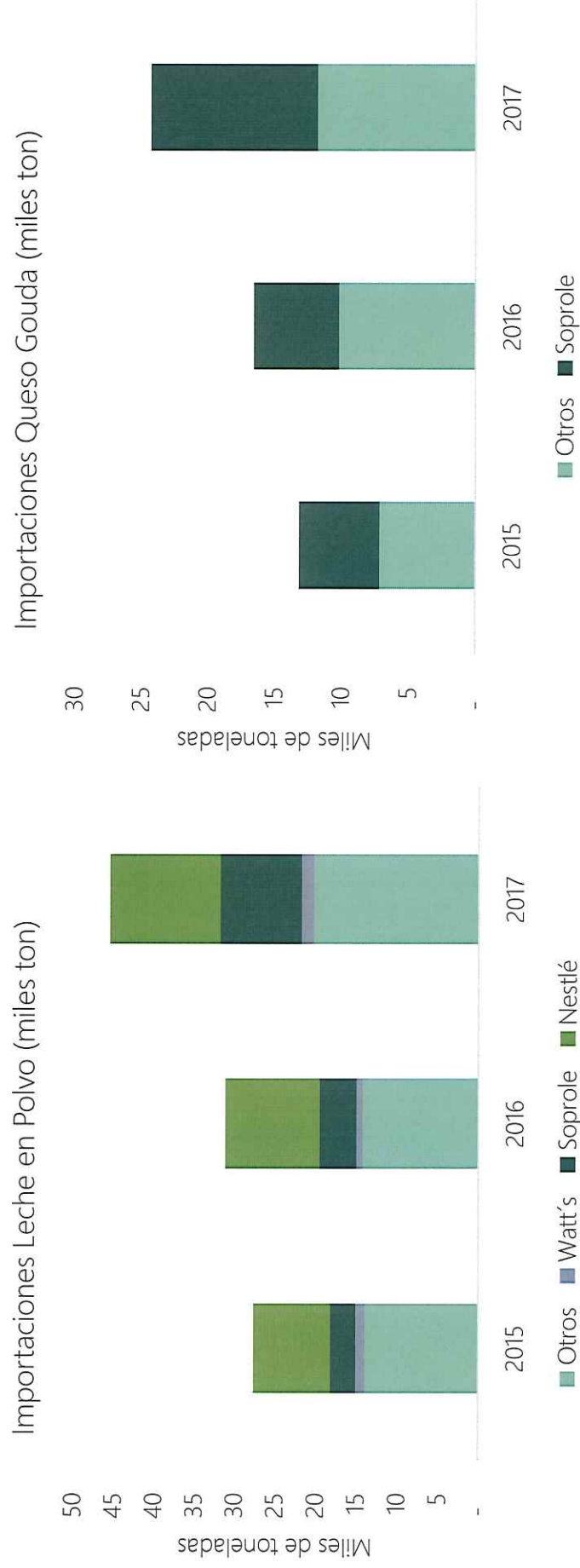
- En 2017 existen empresas nacionales con saldo comercial positivo.

Balanza Comercial Productos Denunciados 2017
(millones litros leche equivalente)



2. Las distorsiones del mercado internacional de la leche se transmiten directamente por medio de las empresas procesadoras de leche

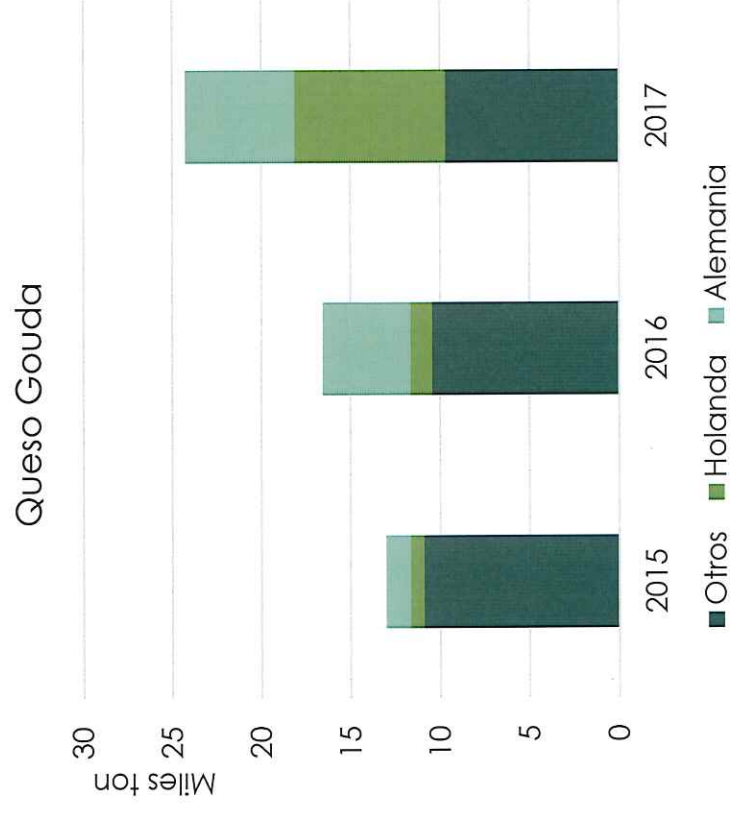
■ **Las empresas procesadoras son importadores!**



Las empresas procesadoras dan cuenta del 50% de las importaciones de los productos denunciados

3. Cuáles son las distorsiones en el mercado internacional de la leche

■ Importaciones queso gouda por país de origen



1. Restricciones a las importaciones de productos lácteos de Rusia (2014)

- Originalmente vigentes hasta 2017, pero extendidas al 2019.
- Previo al embargo Rusia era el destino del 13% de las exportaciones de lácteos totales de la UE (en leche equivalente) y del **32% de quesos**.
- Reacción Comisión Europea: paquete de ayuda al sector.

3. Cuáles son las distorsiones en el mercado internacional de la leche

- *"En cuanto al sector lácteo, en octubre de 2015 la Comisión Europea acordó un paquete de ayuda de €500 millones para ayudar a los agricultores más afectados por las dificultades del mercado, incluidos €420 millones en asignaciones nacionales para apoyar a los productos lácteos y el ganado en particular, con flexibilidad para que los estados miembros decidan cómo enfocarse en este apoyo.*
- *Además, en julio de 2016, la Comisión Europea acordó un paquete de ayuda adicional por un valor de €500 millones, incluida una ayuda específica de €350 millones destinada al sector lácteo.*
- *Además, para ayudar a impulsar las exportaciones a mercados alternativos fuera de la Unión Europea, la Comisión Europea ha aumentado los fondos de promoción de €142,5 millones en 2017 a €188,5 millones en 2018 y €200 millones en 2020".*

3. Cuáles son las distorsiones en el mercado internacional de la leche

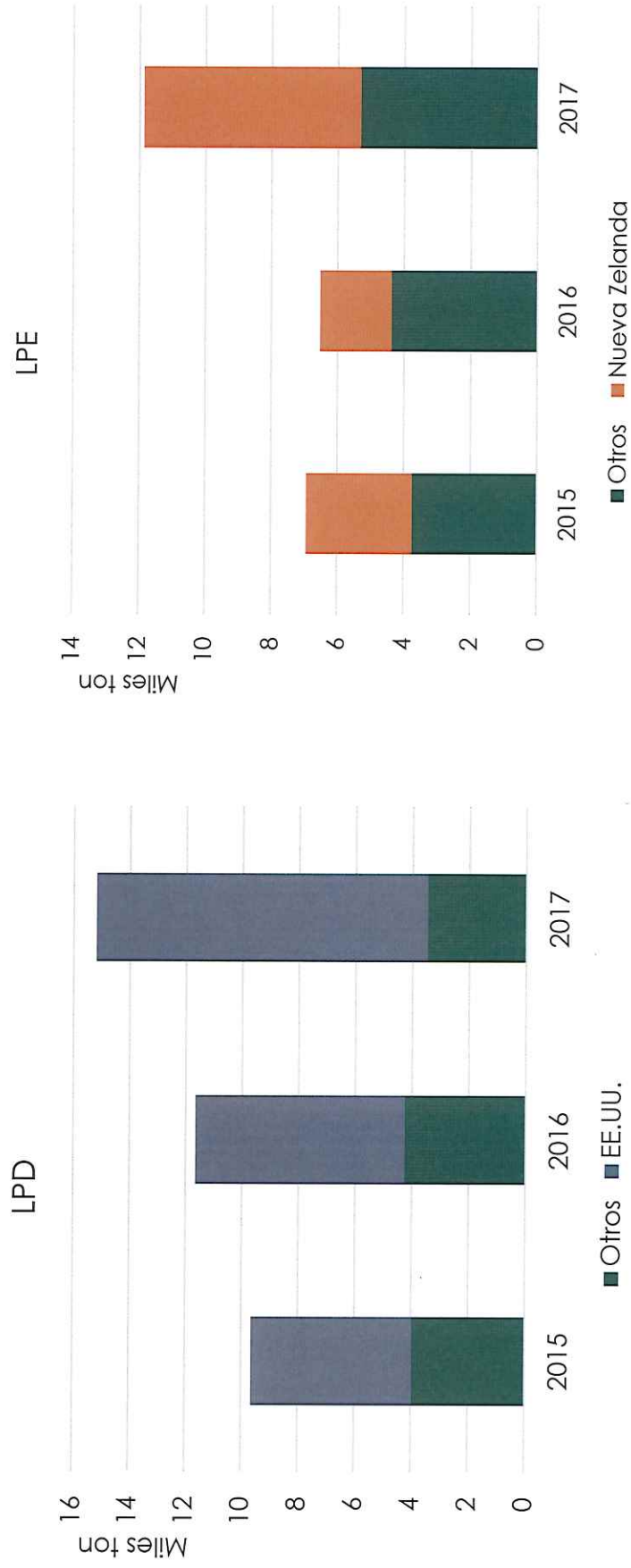
- **"En cuanto al sector lácteo, en 2015 se acordó un paquete de ayuda de 420 millones de euros para los agricultores más afectados por la crisis de los lácteos y el ganado en particular, y los miembros deciden cómo enfocarse".**
- **Además, en julio de 2016, la Comisión acordó una ayuda adicional por un valor de 350 millones de euros destinada a los agricultores de leche.**
- **Además, para ayudar a impulsar la producción de leche alternativa fuera de la Unión Europea, se han aumentado los fondos de promoción de 188,5 millones en 2018 y 200 millones en 2019.**

2. Eliminación de cuotas de producción en la UE

- Vigentes entre 1985-2015.
- USDA (2018). "La eliminación de las cuotas propició el incremento en la producción de leche de países como **Holanda, Irlanda, Polonia y Alemania**".
- Holanda aumentó su producción un 15% entre 2015-2017 (Total UE: 5%).

3. Cuáles son las distorsiones en el mercado internacional de la leche

■ Importaciones leche en polvo por país de origen



3. Cuáles son las distorsiones en el mercado internacional de la leche

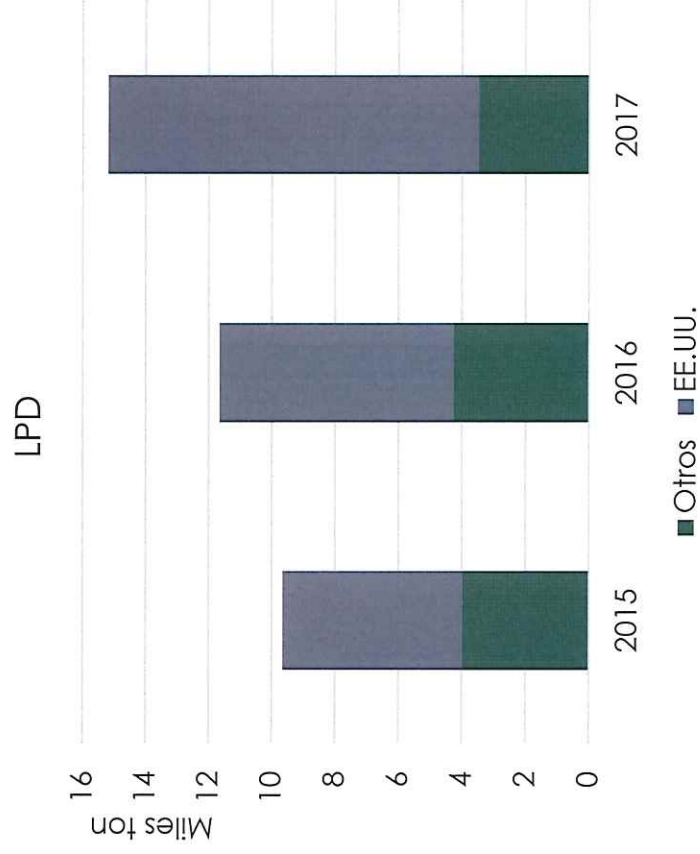
■ Importaciones leche en polvo por país de origen

3. Imposición de aranceles de México a EE.UU.

- 20-25% en Julio de 2018.
- México es el principal destino de las exportaciones de queso de EE.UU.
- USDA (2018). El año 2018 marca el récord en exportación de LPD de EE.UU. de LPD (+13%, 720.000 TM)

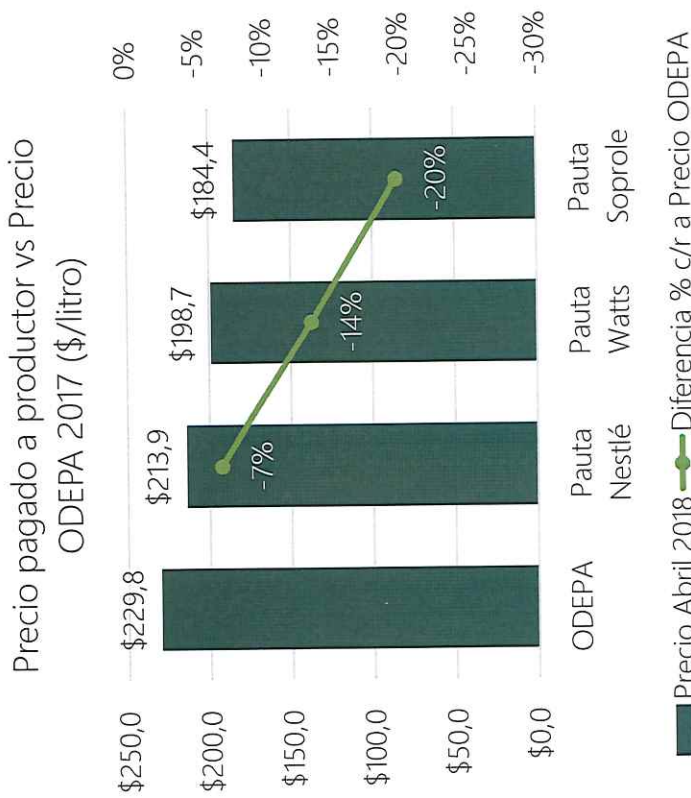
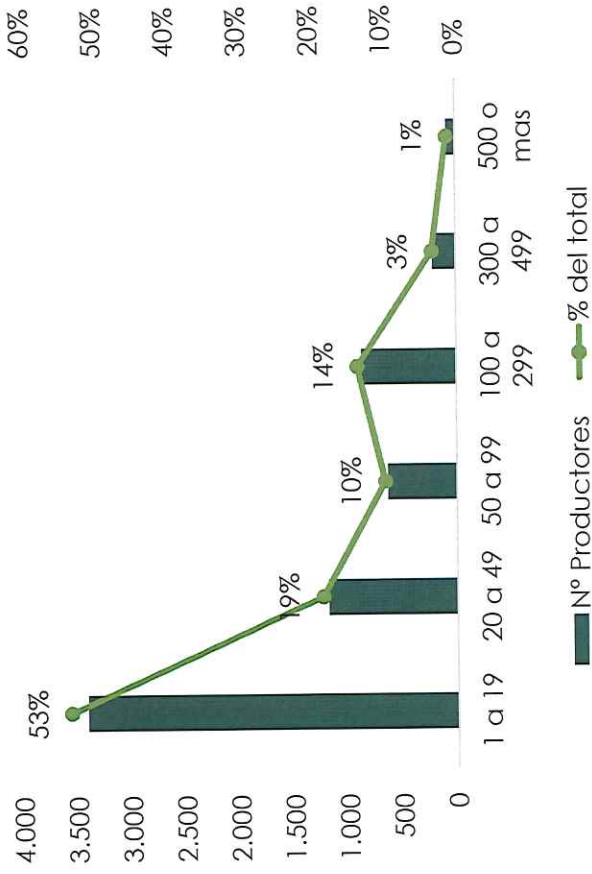
4. Imposición de aranceles de China a EE.UU. a productos lácteos.

- 27-35% en Julio de 2018.



4. Las cifras promedio esconden el verdadero daño de los productores nacionales

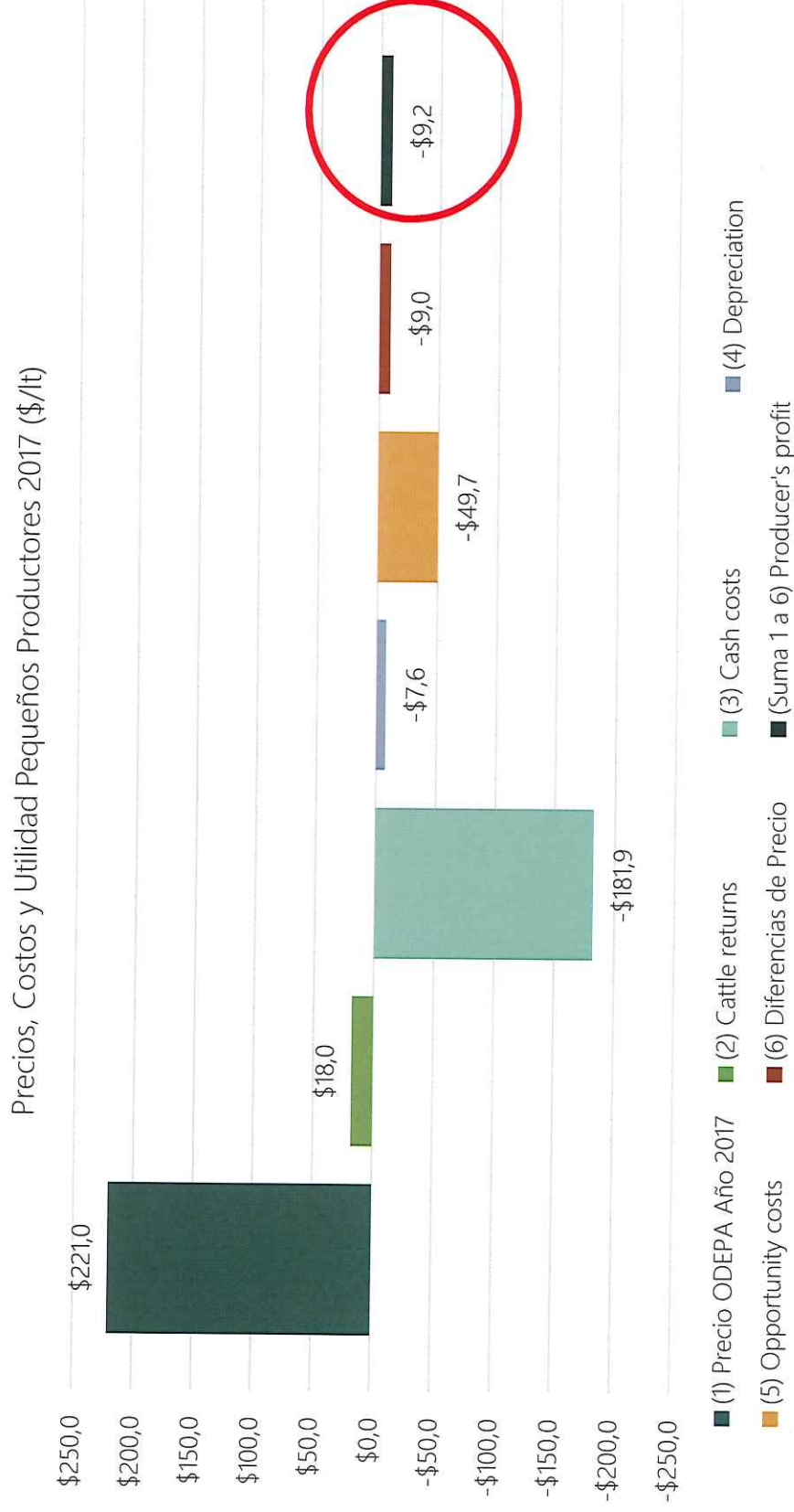
Distribución de Productores Según Número de Vacas por Lechería



El 82% de los productores tiene menos de 100 vacas.

Precios estimados en base a pautas son inferiores a Precio ODEPA

4. Las cifras promedio esconden el verdadero daño de los productores nacionales



Fuente: elaboración propia en base a información de Cooperinsen, Productores Locales y ODEPA.

4. Las cifras promedio esconden el verdadero daño de los productores nacionales

CIERRE DE LECHERÍA DE SAN CARLOS CONFIRMA CRISIS DEL SECTOR

Caída en el precio de la leche provoca cierre del 30% de las plantas y baja en la masa productora

Según datos de Fedeleche, en 10 años las vacas lecheras habrían disminuido en 100 mil ejemplares. Por su parte, los productores del sur afirmaron que hay distorsión en el cálculo de su valor.

10 de Abril de 2017 | 07:02 | Emol

PULSO

EMPRESAS & MERCADOS

32% de las lecherías en la zona centro ha cerrado en últimos seis años por bajos precios

Sofía Erázuriz | 17/10/2016

El año 2010 el Consorcio Lechero lanzó una estrategia para duplicar la producción a 2020, pasando de 2.530 millones de litros a 5.050 millones de litros. En 2015, fue de 2.591 millones de litros.

Fuente: elaboración propia en base a información de Coopmilser, Productores Lecheros y ODEPA.



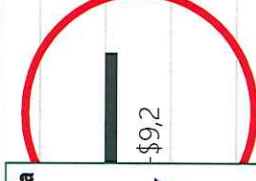
Esta semana cerró operaciones la planta Dollinco de Agrícola Santa Isabel

40 trabajadores cesantes por cierre de lechería en Futrono y se extrema crisis por bajo precio de la leche

Por Diario Futrono, 25 de julio de 2016

Más de 40 trabajadores perdieron su fuente laboral en Futrono, tras el cierre de una de las lecherías de Agrícola Santa Isabel, de propiedad de la familia dueña de El Mercurio.

Según información recogida por Diario Futrono, el pasado miércoles los trabajadores que operaban una de las dos lecherías de la empresa de la familia Edwards del Río, fueron notificados del cierre de operaciones de la planta, a consecuencia del bajo precio de la leche.



5. Qué busca el sector

- Replicar y extender el modelo exitoso de Colón.



PULSO LA TERCERA EMPRESAS & MERCADOS TRADER ECONOMÍA & DINERO FUERA DE SERIE COLUMNAS EDITO

Empresas & Mercados

Google, Colun y Samsung son las empresas con mejor reputación corporativa

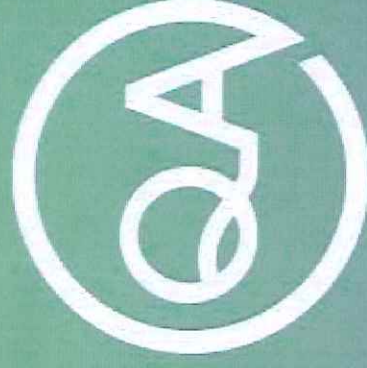
Autor: Efraín Moraga

13 SEP 2013 14:00:04

- Las salvaguardias son necesarias para evitar que una **situación coyuntural destruya a un sector con ventajas competitivas probadas.**

GRACIAS

QUIROZ & ASOCIADOS



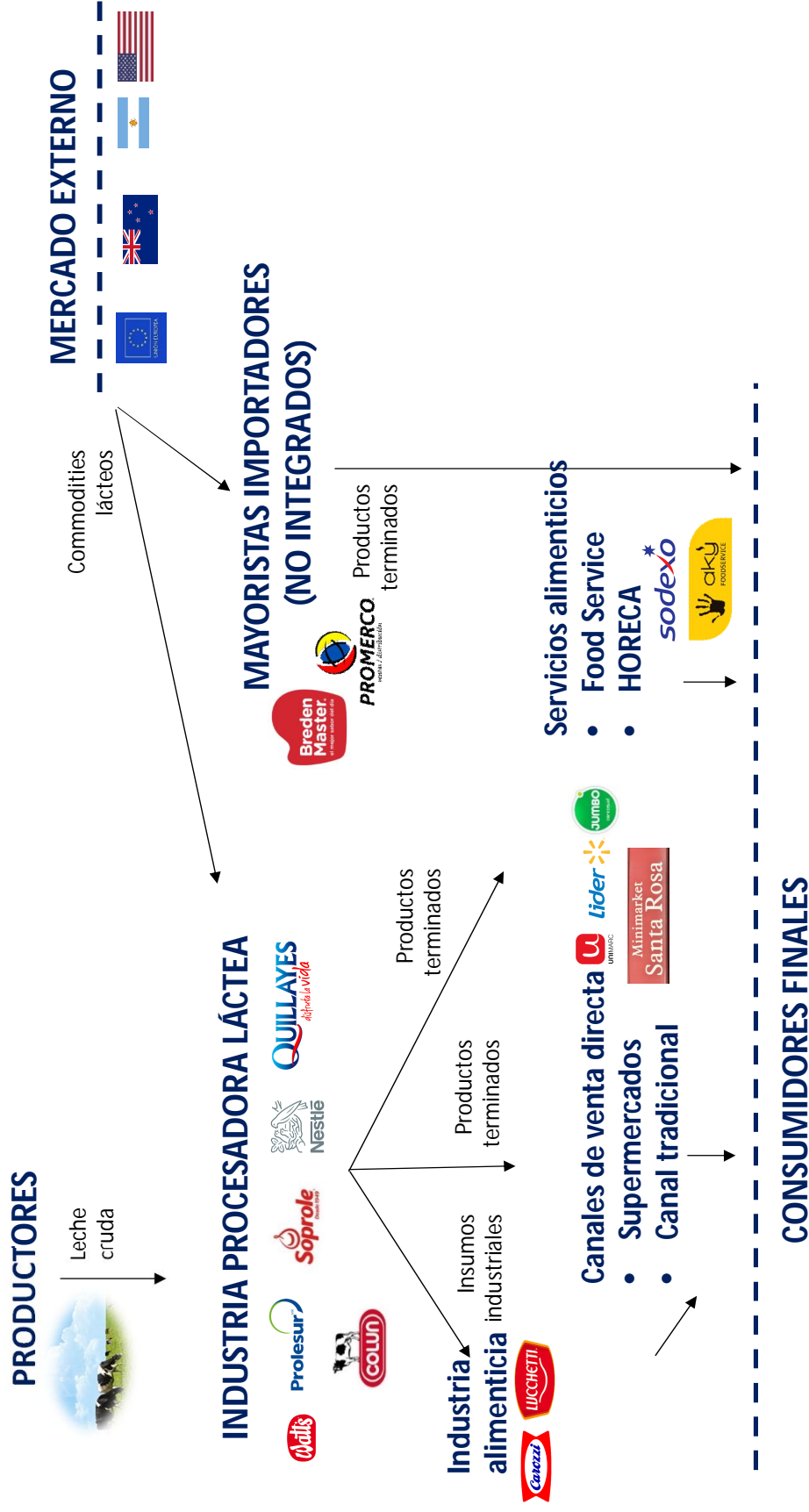
Isidora Goyenechea 3000, of. 1301, Santiago – Chile. Tel: (56-2) 26399012 – www.quirozysociados.cl

Presentación Prolesur

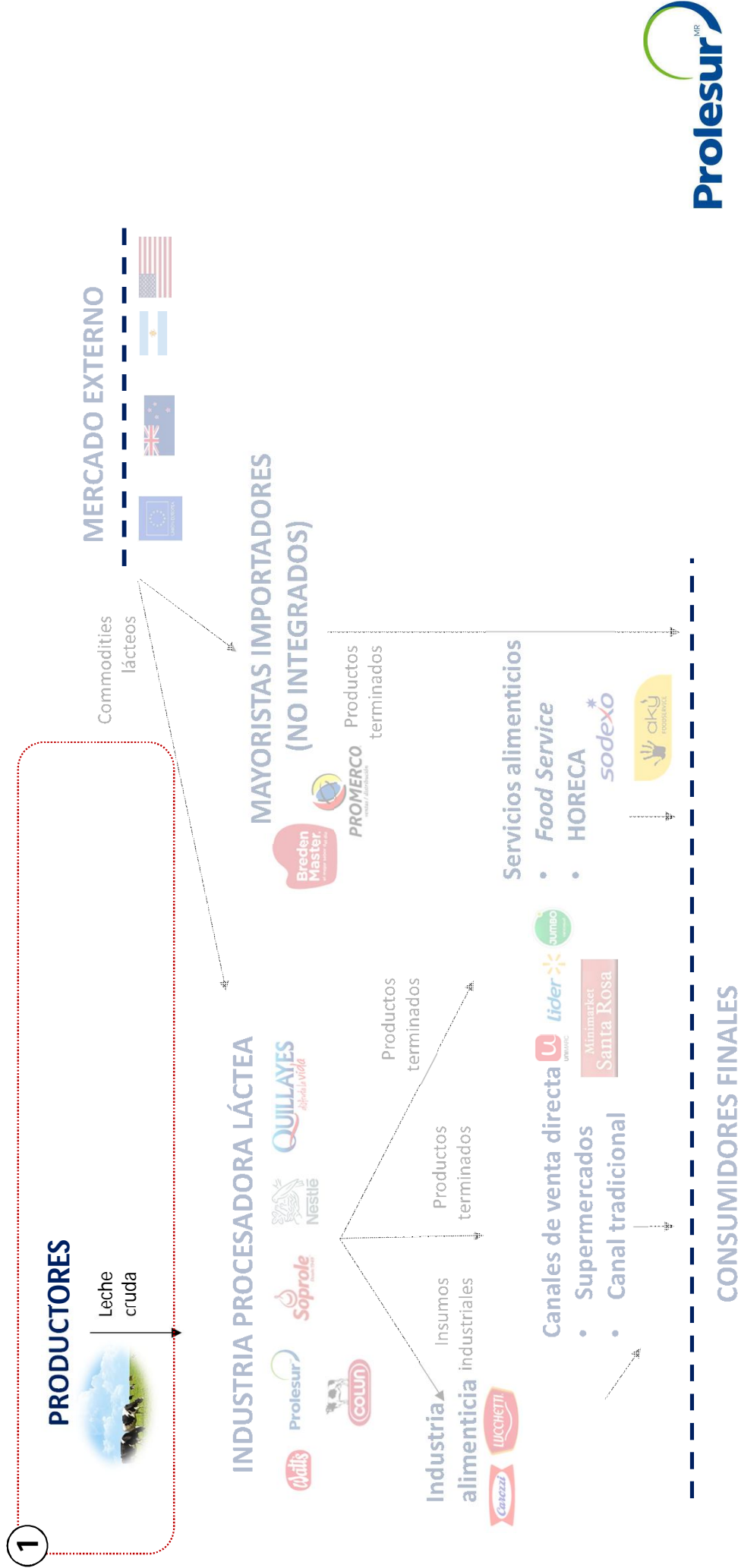
Salvaguardia a la Leche en Polvo y Queso Gouda

16-10-2018

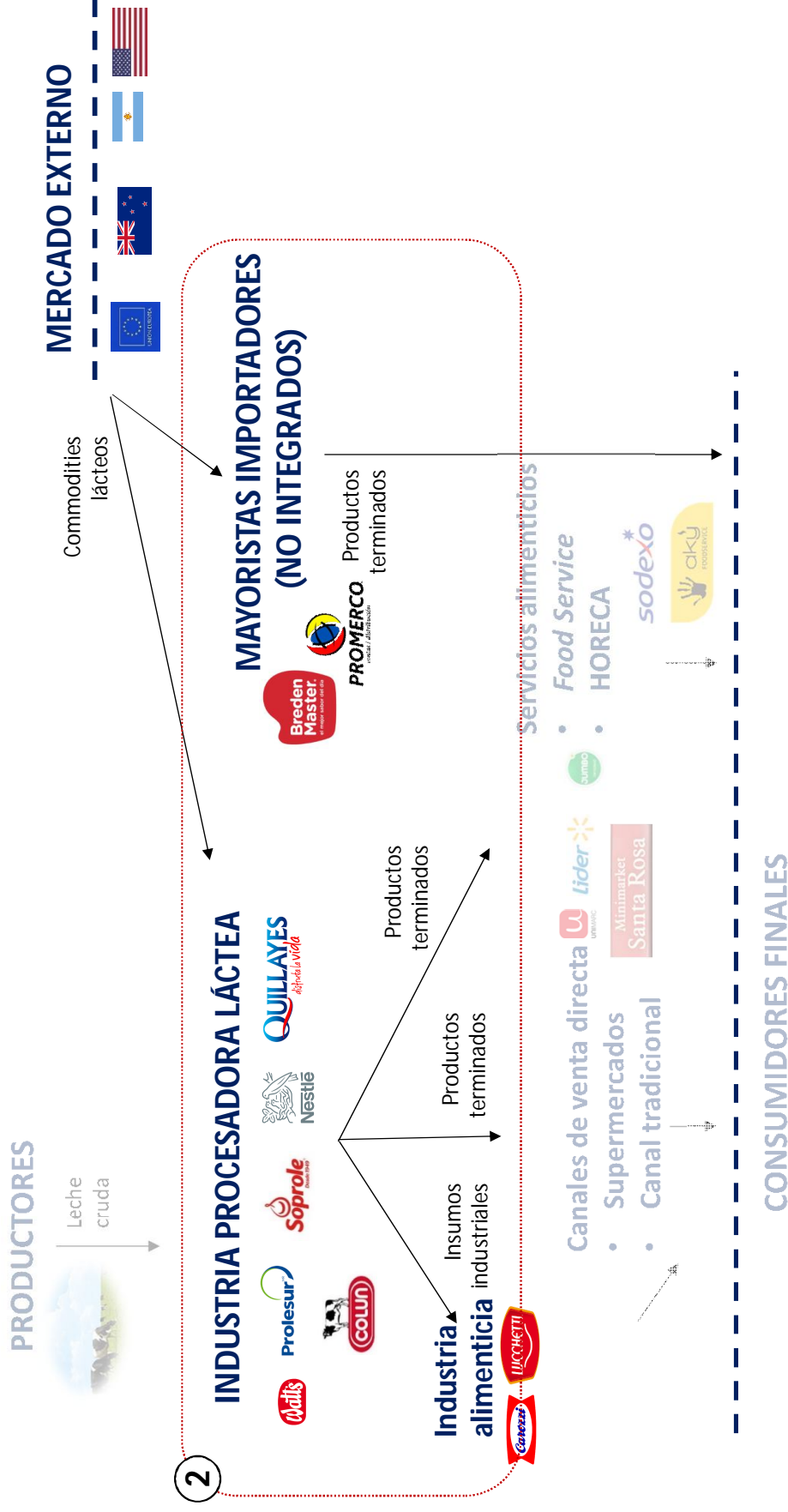
1. Estructura del mercado lácteo (Cadena de Valor)



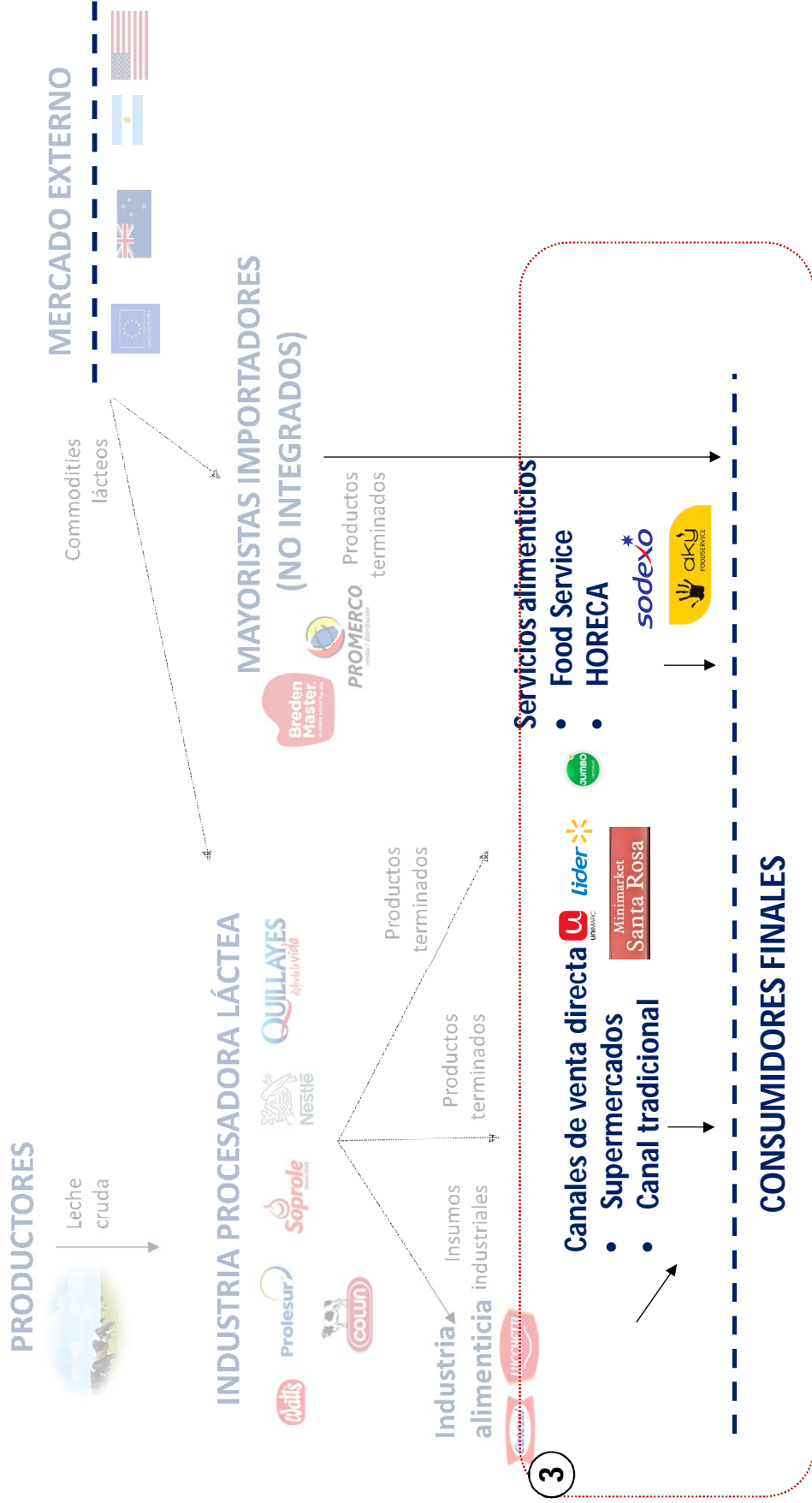
1. Estructura del mercado lácteo (Cadena de Valor)



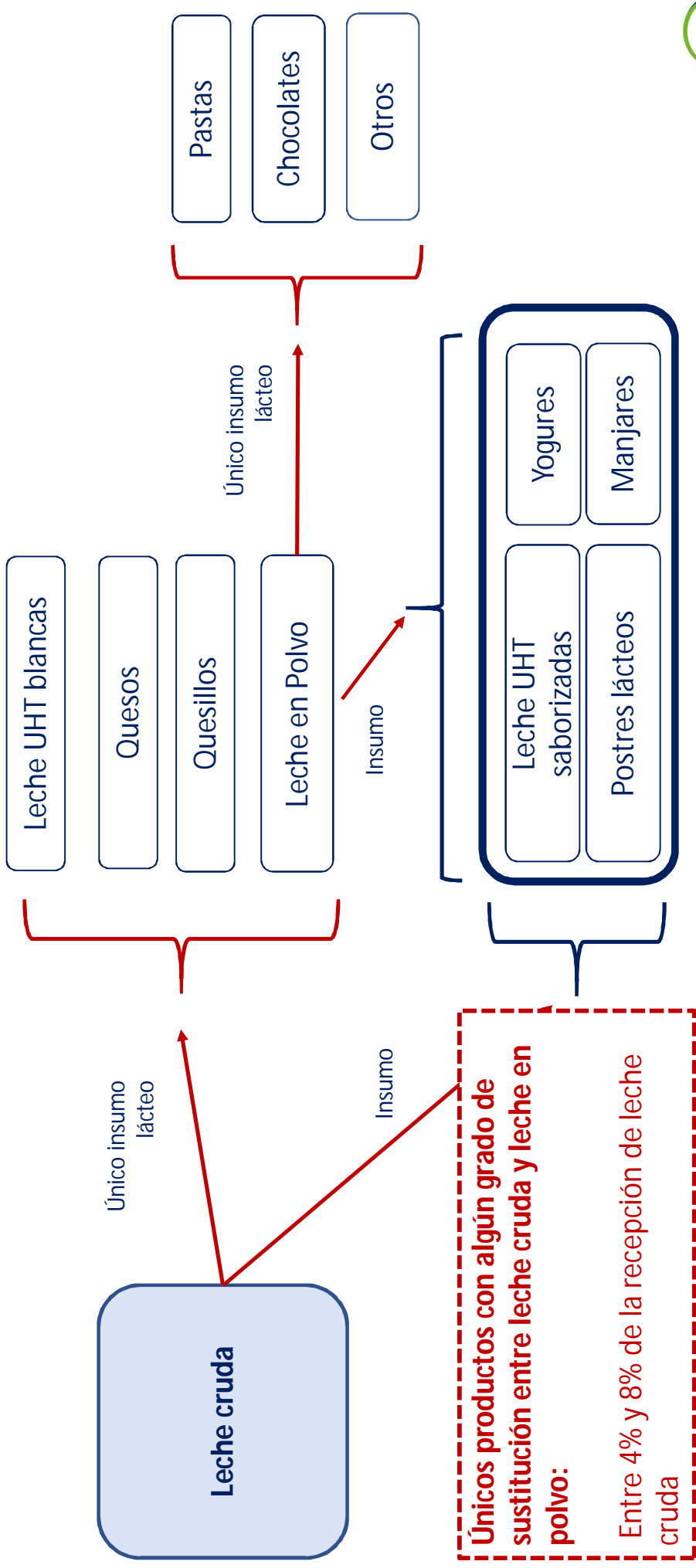
1. Estructura del mercado lácteo (Cadena de Valor)



1. Estructura del mercado lácteo (Cadena de Valor)

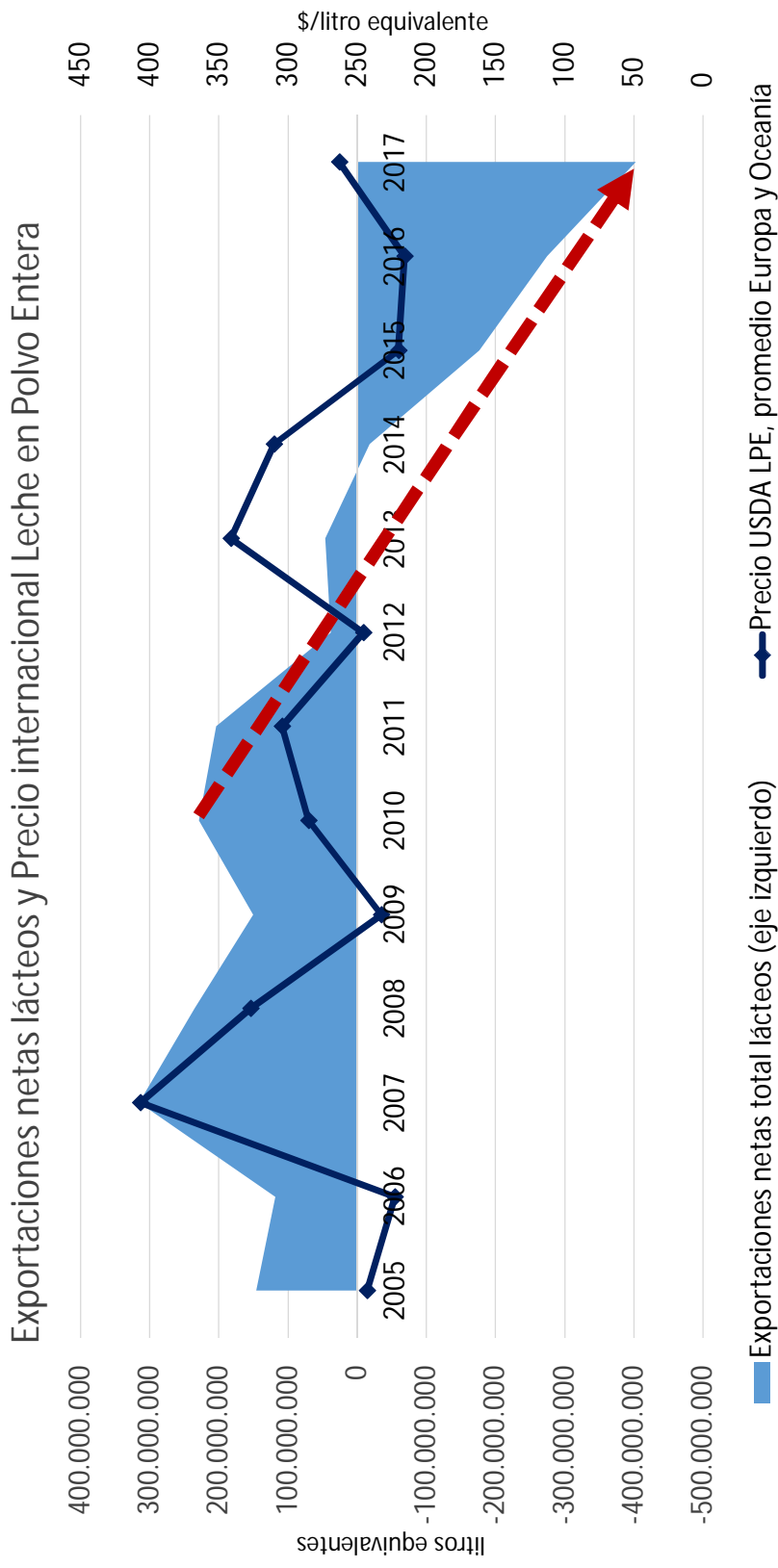


2. Usos de la leche cruda y leche en polvo en Chile



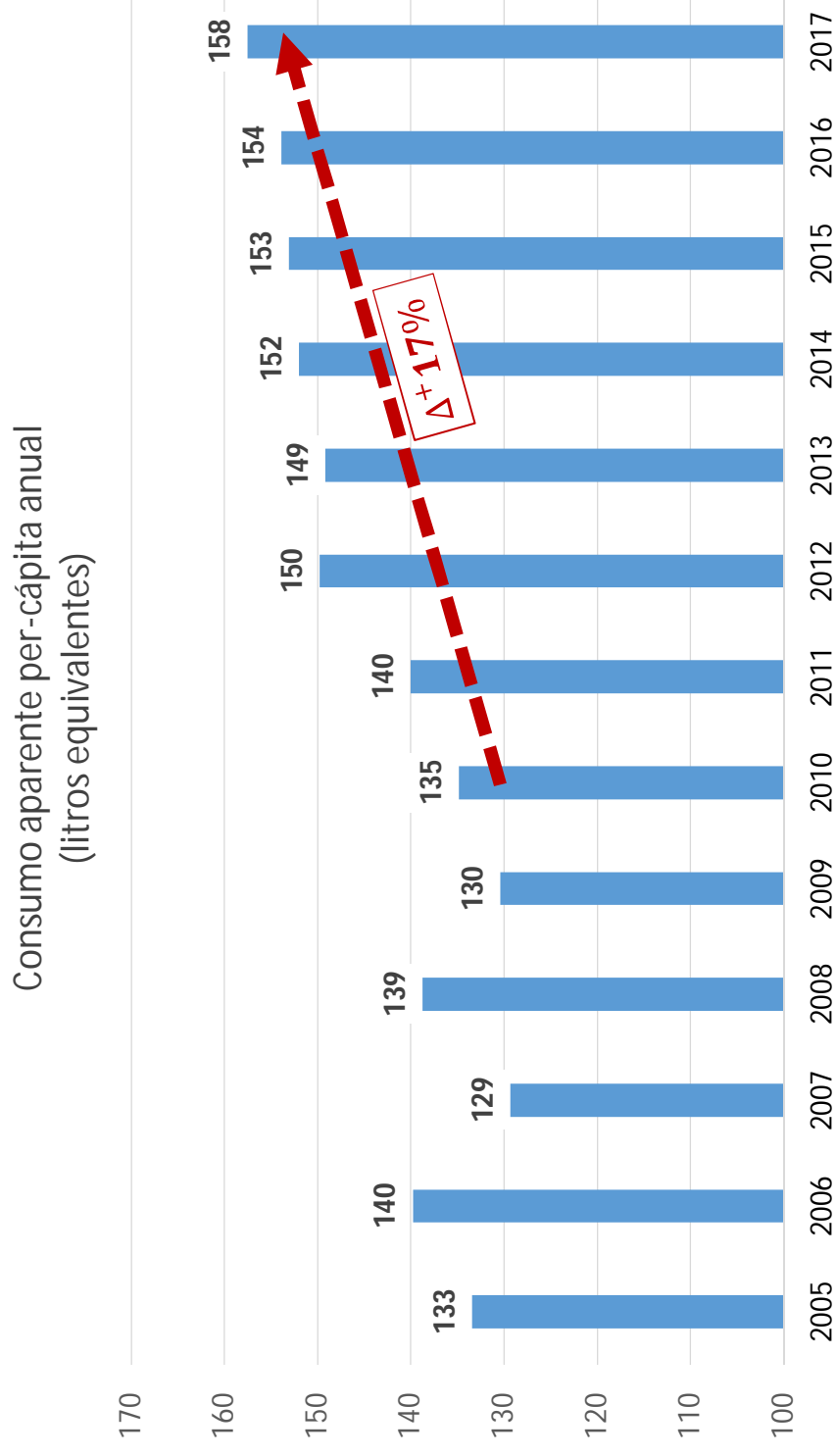
3. Situación del mercado lácteo en general

3.1. Cambio estructural del mercado lácteo chileno



3. Situación del mercado lácteo en general

3.2. Aumento del consumo per cápita de lácteos

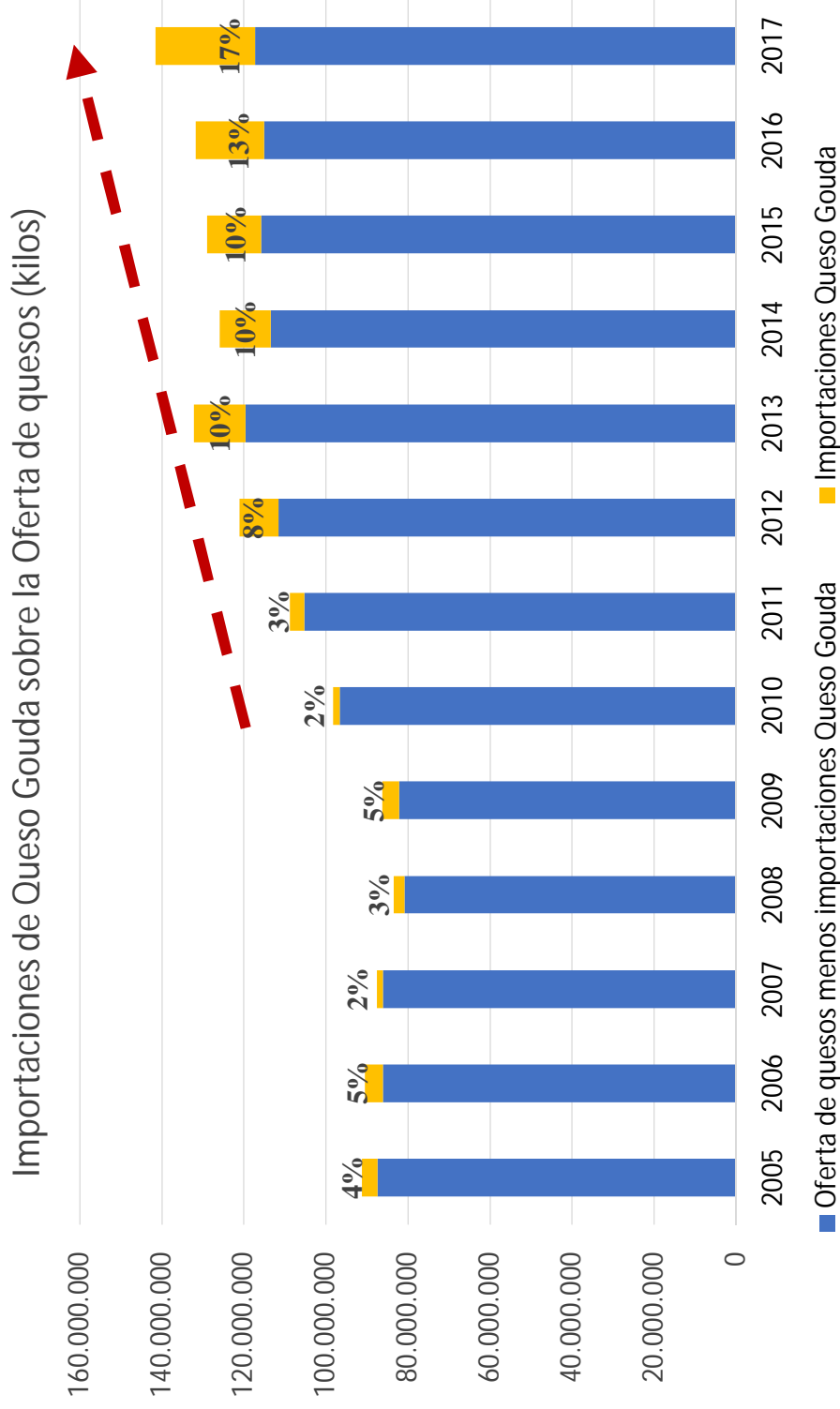


Fuente: Elaboración propia conforme a Odepa, INE y Aduanas

5. REQUISITOS PARA SOLICITUD DE SALVAGUARDIA A IMPORTACIONES DE QUESO GOUDA

5. Requisitos Gouda

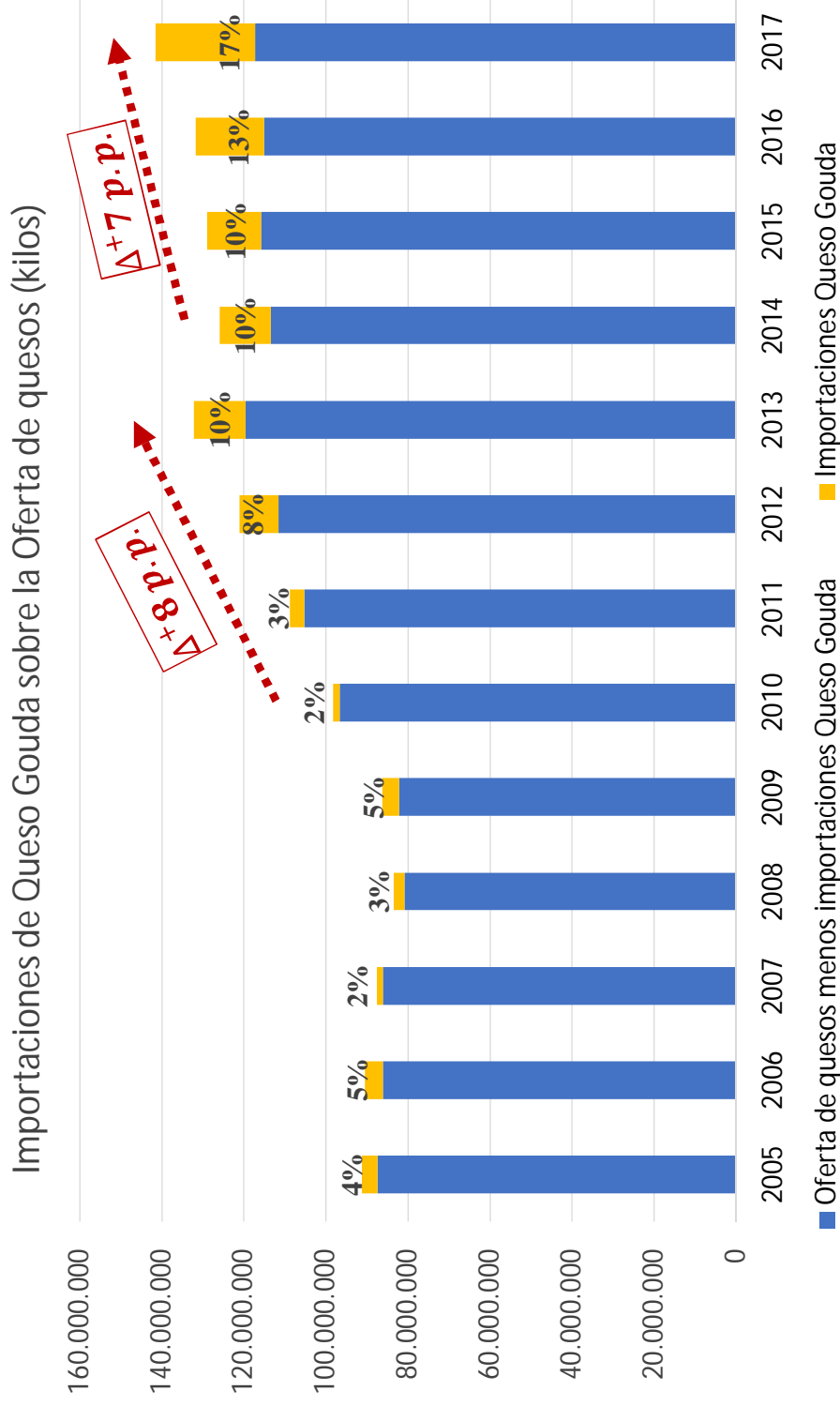
5.1. Aumento de las importaciones de Queso Gouda no es imprevisto



Fuente: Elaboración propia conforme a Odepa, INE y Aduanas

5. Requisitos Gouda

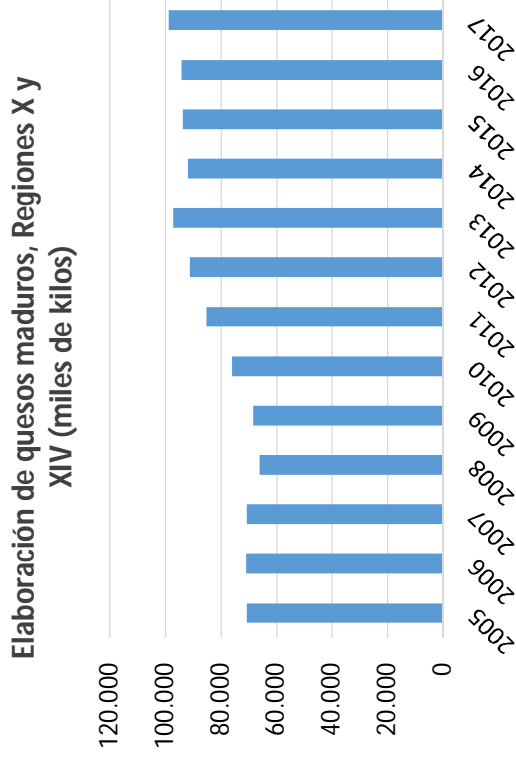
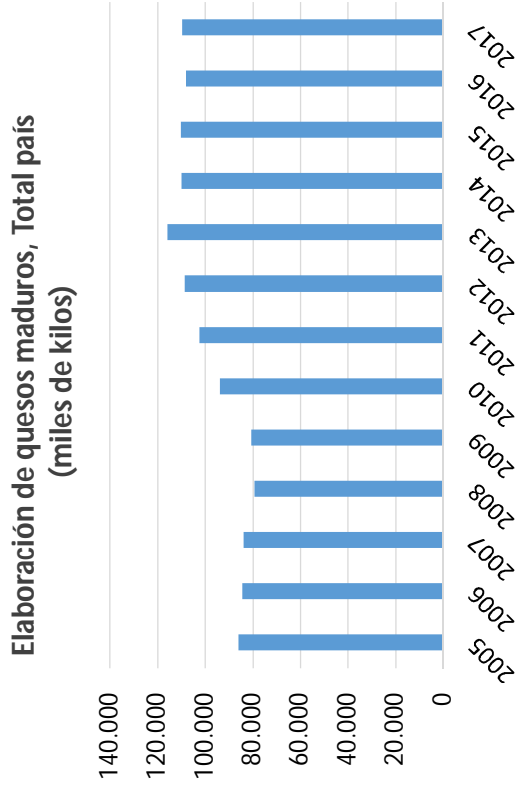
5.2. Aumento de las importaciones de Queso Gouda sobre la oferta de quesos es moderado y similar al del período anterior



Fuente: Elaboración propia conforme a Odepa, INE y Aduanas

5. Requisitos Gouda

5.3. No existe daño a la rama de producción nacional



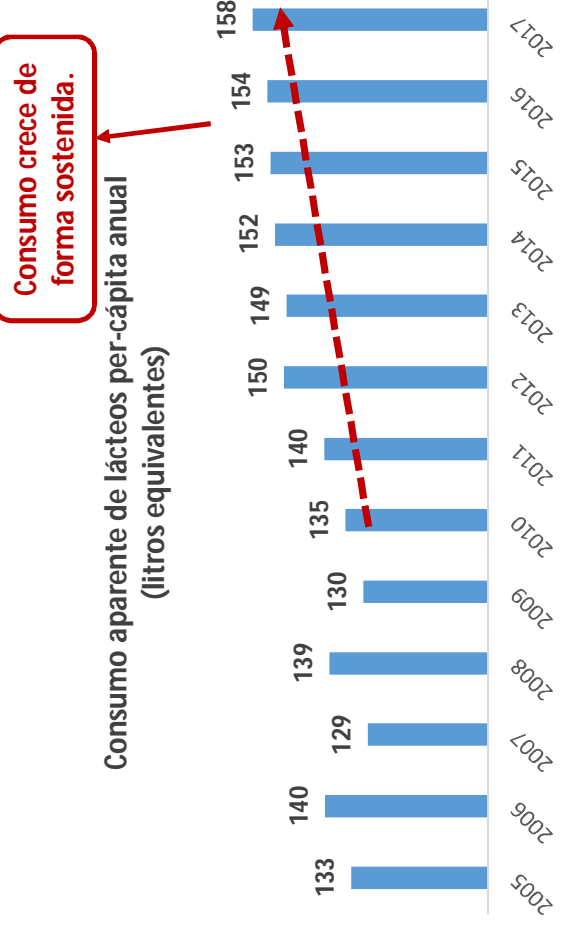
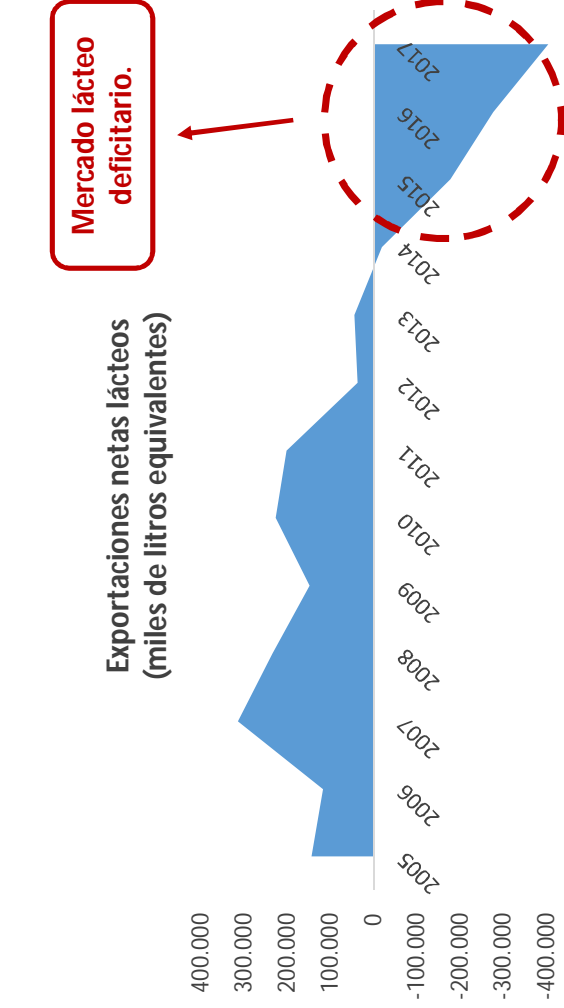
	Total país		Regiones X y XIV	
	Miles de kilos	Variación %	Miles de kilos	Variación %
2014	109.986		92.006	
2015	110.388	0,4%	93.816	2,0%
2016	107.973	-2,2%	94.387	0,6%
2017	109.784	1,7%	98.847	4,7%

+7,4%

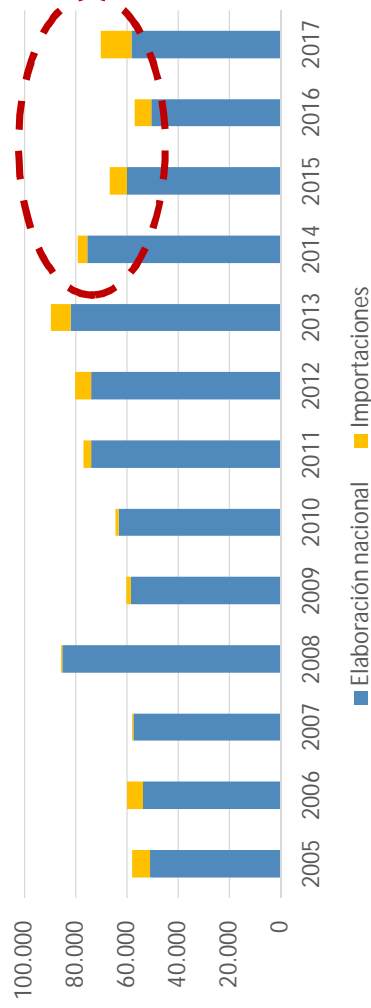
6. REQUISITOS PARA SOLICITUD DE SALVAGUARDIA A IMPORTACIONES DE LECHE EN POLVO ENTERA

6. Requisitos Leche en Polvo Entera

No existe daño a la rama de producción nacional de leche en polvo que resulte atribuible a las importaciones



Elaboración nacional e importaciones LPE (miles de kilos)



- LPE producto marginal.
- Leche cruda se destina a otros productos de mayor valor para el consumidor.

Conclusiones

- 1. No se cumple el primer requisito: **no hay un aumento imprevisto de las importaciones**, es un procesado iniciado el año 2010.
- 2. Esta tendencia estructural responde a un aumento en el consumo per cápita de productos lácteos en general, y a la producción constante de leche en el país, insuficiente para cubrir dicha demanda.
- 3. Frente a ello, lejos de eliminar la producción nacional, las importaciones la complementan para satisfacer la demanda interna de productos lácteos.
- Por último, **no hay daño a la rama de la producción de queso y leche en polvo.**



BARROS & ERRÁZURIZ

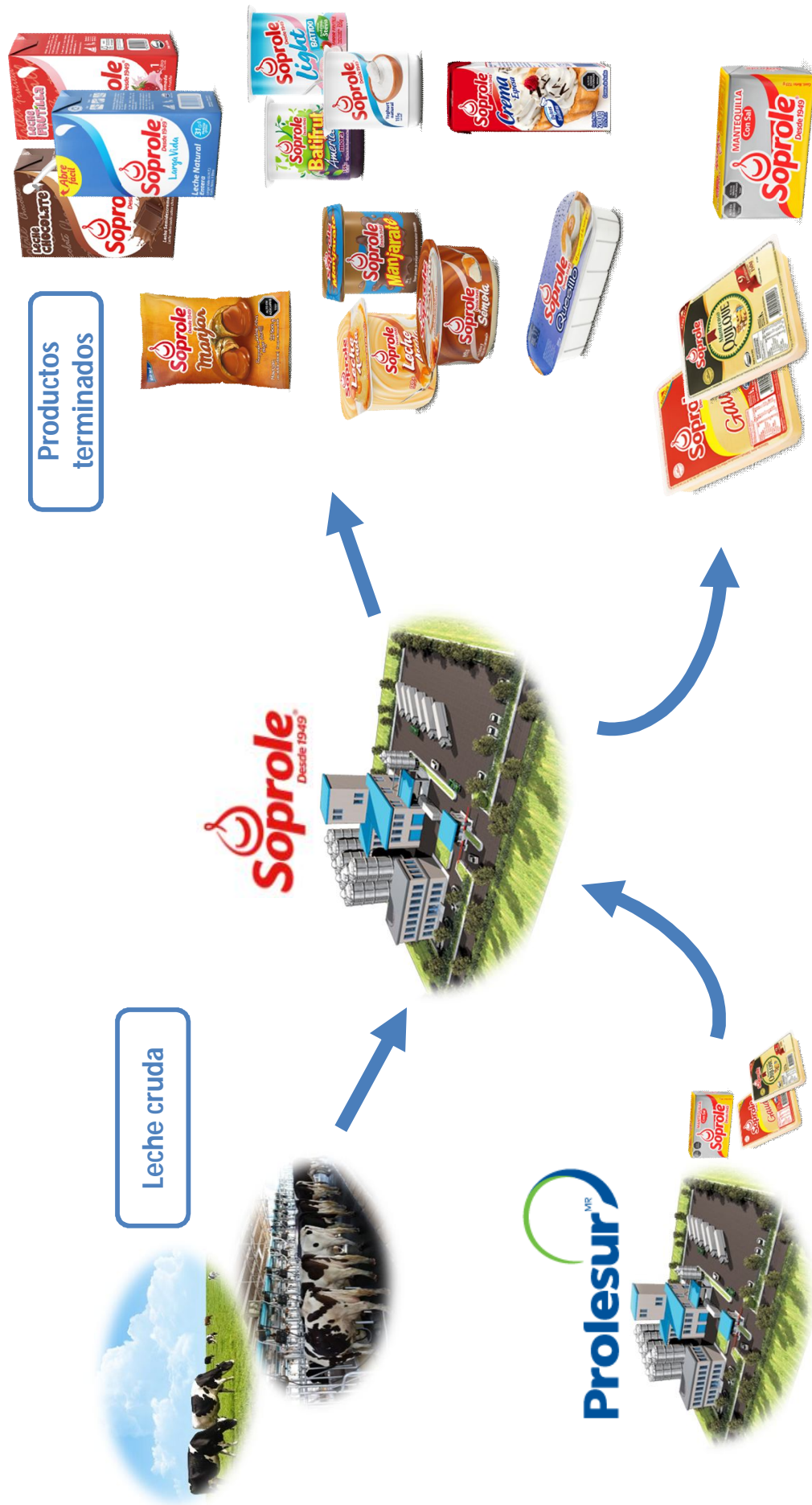
www.bye.cl

Alegato de Soprole

Investigación eventual Salvaguardia
a la Leche en Polvo y Queso Gouda



1. Diferenciación de productos



1. Diferenciación de productos

Reglamento Antidistorsiones:

- (c) descripción del o los productos importados objeto de la solicitud y su clasificación arancelaria, así como del producto similar o directamente competidor afectado;



1. Diferenciación de productos

OMC – Informe Grupo Especial GATT EEUU – Definición de la Producción respecto a los Vinos y Productos Vitícolas

“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”

“El Grupo Especial señaló que en el informe de la Comisión Mixta del Congreso de los Estados Unidos (incluido en el documento SCM/1/Add.3/Suppl.1, página 3) se manifestaba que **los productores de productos incorporados a un artículo elaborado o manufacturado (esto es, los productos intermedios o las partes componentes) no quedaban en general comprendidos en la rama de actividad que la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos analizaba con el fin de determinar si había existido perjuicio.**” (párrafo 4.4)

<http://www.sice.oas.org/dispute/gatt/spanish/85wine2s.asp>

2. Interés público

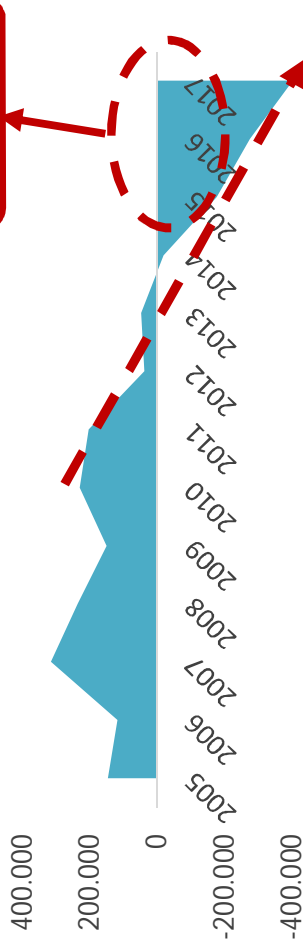
- Artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias:
 - Autoridades competentes deben considerar “***si la aplicación de la medida de salvaguardia sería o no de interés público***”
- ¿Qué es interés público?
 - “***La utilidad, conveniencia o bien de toda la sociedad***” (Arturo Yrarrázaval C., Diccionario Jurídico Económico).
- En esta causa existen consideraciones de interés público involucradas, tal y como se consigna en el Acta que fija los Hechos Esenciales

2. Interés público

- **Que debe prevalecer: ¿Interés privado de solicitantes o Interés público y bienestar del consumidor?**
- Está acreditado que una eventual medida **AFECTARÁ** al consumidor final
- Por el contrario, **NO** existen antecedentes que acrediten que una eventual medida se traducirá en un beneficio para los productores de leche cruda

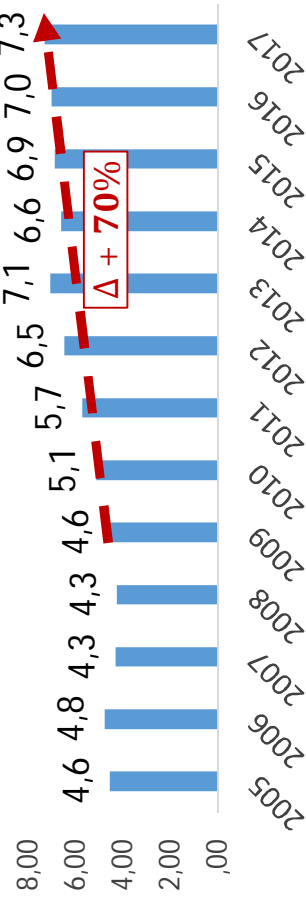
2.1 Satisfacción de la demanda

Exportaciones netas lácteos (miles de litros equivalentes)



Mercado deficitario.

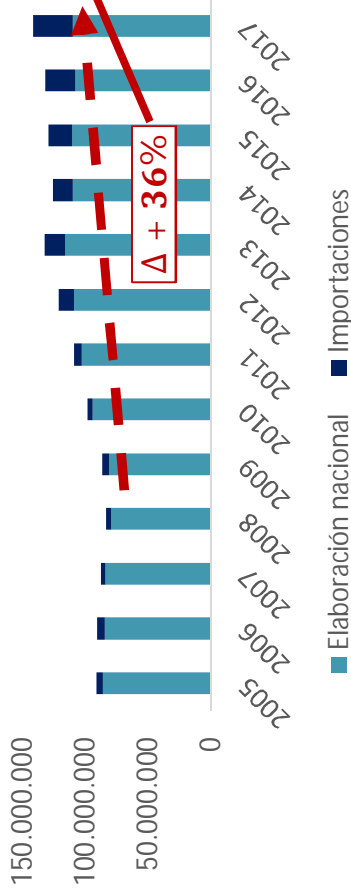
Consumo aparente de quesos maduros per cápita (kg/persona/año)



Consumo crece de forma sostenida.

$\Delta + 70\%$

Elaboración nacional e importación de quesos maduros (kilos)



Elaboración nacional no crece al mismo ritmo

Importaciones son necesarias para satisfacer demanda del consumidor final

$\Delta + 36\%$

2.2 Efectos de una eventual salvaguardia

Afectación del interés público

- a) Consumidor final:
Transmisión del mayor valor al precio que paga
- b) Competencia: Pérdida de competitividad de importadores mayoristas



a) Transmisión del mayor valor al precio a consumidor

- Se encargó un estudio independiente, el que fue realizado por el economista Salvador Valdes.
- Se efectuó estimación econométrica del traspaso del mayor valor al precio a consumidor y cuantificación del efecto de una salvaguardia en consumidores chilenos.
- Se utilizó información de fuente pública y se acompañó toda la data, para permitir replicar los cálculos.

Resumen del Informe Económico

“Los mercados del queso Gouda”

elaborado por

Salvador Valdés P., socio de Asesorías Bostonia

Para ser presentado a CNDP, 16 octubre 2018, Santiago

Eventual impuesto de 27% a la importación de queso Gouda al por mayor:

- **Efecto inmediato:** aumento de 27% en el precio del queso Gouda *al por mayor* en el mercado interno de Chile.
- **Efectos sobre el consumidor dependen del comportamiento de**
 1. Procesadores y Distribuidores, ¿en qué grado absorberían el alza de 27% en el precio interno al por mayor?
 2. Los consumidores ¿En qué grado se auto-protegerían, por medio de sustituir los quesos que subieron de precio, comprando otros productos?

Los 2 quesos maduros que dominan la canasta del consumidor

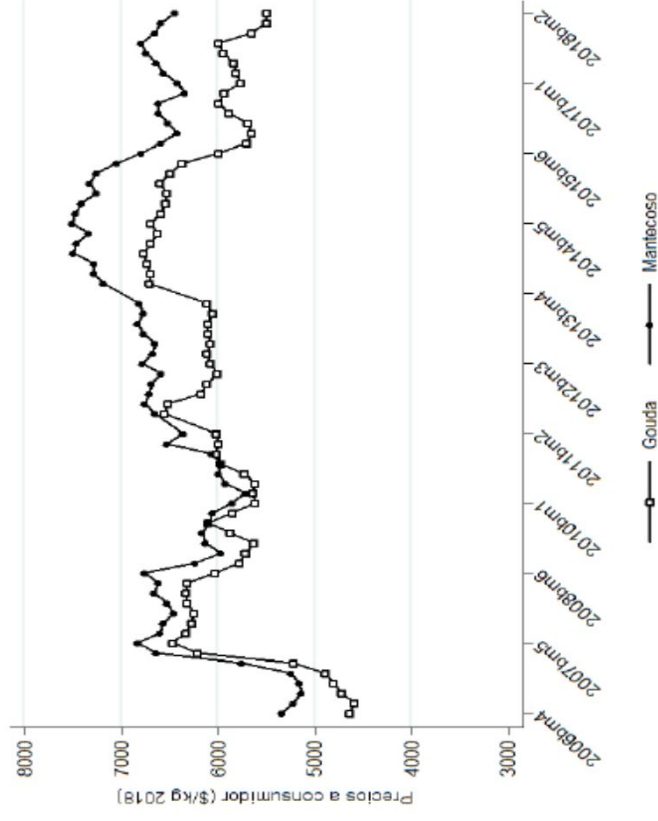
El 80% de la venta de quesos maduros a público es de:

- Goudas
- Mantecosos

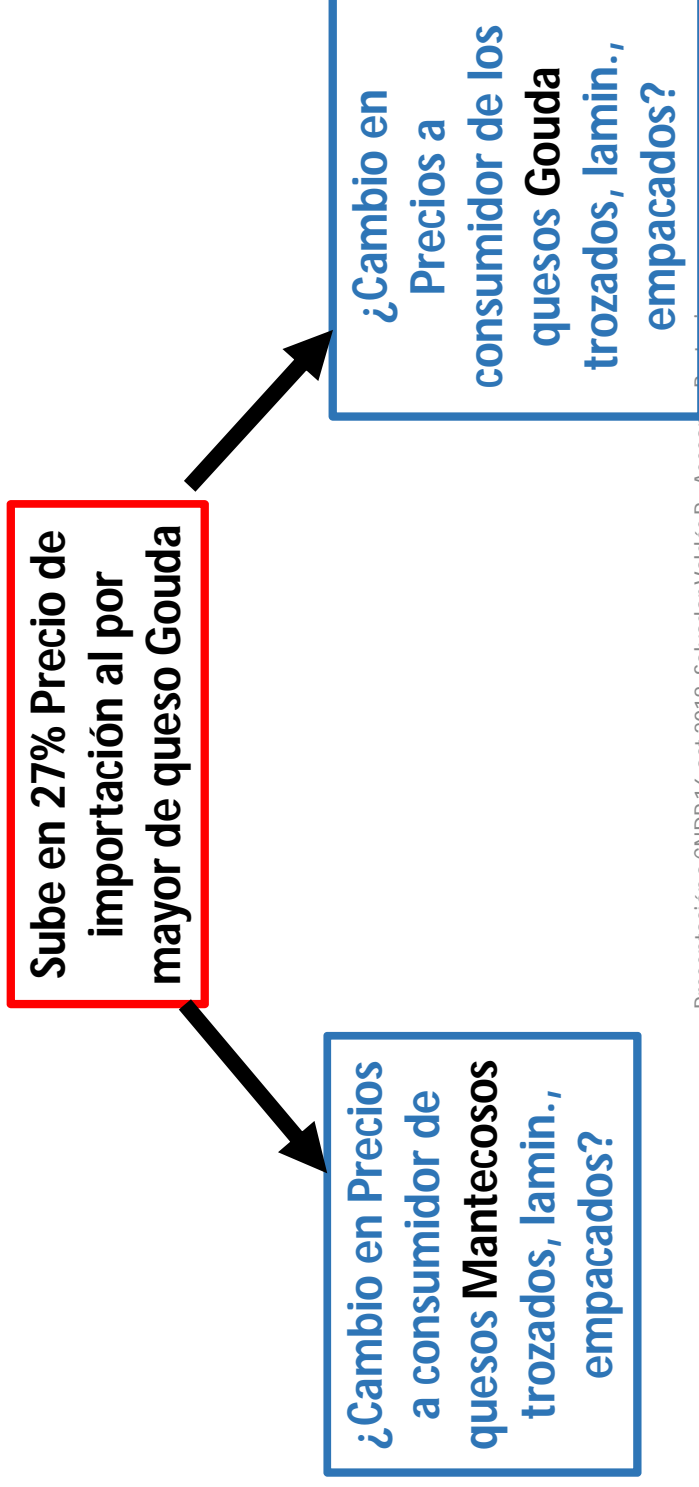
Ambos vienen en múltiples presentaciones: trozados, laminados, empaques.

Clave: ¿son sustitutos cercanos entre ellos?

Sí => cuando los precios de los Goudas suben, los precios de los Mantecosos suben también, y viceversa.



¿En qué grado los Procesadores y Distribuidores (canal supermercados, canal tradicional) absorberían el alza de 27% en el precio al por mayor?



Resultado de la 1ª parte del estudio:

Midió el **grado y tiempo de traspaso** de una variación de \$100 en el precio al cual se importa Gouda a Chile, hacia los precios promedio a consumidor.

Promedio de precios de quesos trozados, laminados, empacados	Goudas	Mantecosos
dentro de 2 meses	\$86	\$81
dentro de 8 meses	\$95	\$94
=> 27% salvaguardia elevará los precios promedio al consumidor, tomando en cuenta los costos de distribución, en:	10,5%	9,1%

¿En qué grado los consumidores se auto-protegerían, por medio de sustituir los quesos, por otros productos?

Esto se mide con la “elasticidad precio de la demanda”: $\Delta Q\% = -\varepsilon \cdot \Delta P\%$

- La demanda pertinente: es la suma de ventas de quesos Goudas y Mantecosos al consumidor.
- Estudio usa metodología econométrica sofisticada para medir la elasticidad ε :

Resultado 2: La elasticidad precio de esta demanda es 1,5

Intervalo al 95% de confianza para la elasticidad precio:

1,1

1,9

Combinando los resultados de las etapas 1 y 2: Cuantificación del daño a los consumidores

Daño = Aumento precio x Cantidad de ambos quesos
aprox \$610/kilo x 105.671.000 kilos/año , menos ajuste por ε

Resultado principal: el daño a los consumidores, por cada año de vigencia de la eventual salvaguardia, está entre

\$65.287.000.000

y \$67.578.000.000 con un 95% de confianza

monto central, a tipo de cambio de USD 650/CLP: USD 102 millones.

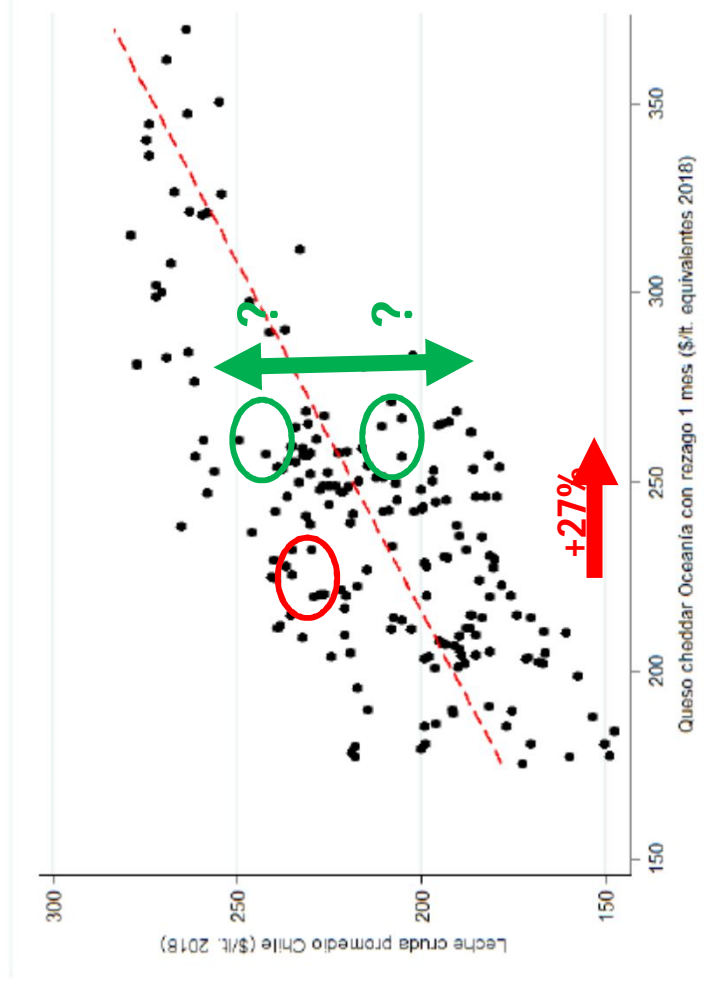
Este estudio acredita CON CERTEZA que existirá un daño de gran magnitud al consumidor chileno, de aprobarse la solicitud de salvaguardia al queso Gouda, por cada año que rija.

¿Aumentaría el precio de la leche cruda en Chile?

La salvaguardia equivale a un aumento de 27% en precio internacional del queso.

Efecto depende de la "dispersión" →

Historia enero 2002 - marzo 2018 revela **alta dispersión.**



Presentación a CNDP 16 oct 2018, Salvador Valdés P., Asesorías Bostonia

¿Por qué es incierto el efecto sobre el precio promedio de la leche cruda en Chile?

Alza de 27% en precio del Gouda al por mayor incentivaría a las procesadoras domésticas a aumentar su producción propia de quesos Gouda y Mantecoso.

¿Cómo aumentaría? no tienen UNA, sino VARIAS vías para lograrlo:

- **Reducir su producción de los demás lácteos intermedios.**
leche en polvo entera; leche en polvo descremada y mantequilla;
yogurt; leche UHT; quesos frescos; etcétera.
- **Aumentar su compra de leche cruda doméstica. Sólo en esta vía aumentaría el precio promedio de la leche cruda.**

- Y la respuesta dependerá de cómo esté percibiendo cada procesadora los precios a obtener en los demás lácteos intermedios, es decir depende de muchos otros factores.

Este estudio no encuentra antecedentes que acrediten que una salvaguardia al queso Gouda tendría un efecto positivo significativo sobre los precios promedio de la leche cruda.

MUCHAS GRACIAS
POR SU ATENCIÓN

Salvaguardia al queso importado:

El daño al consumidor

Salvador Valdés P.

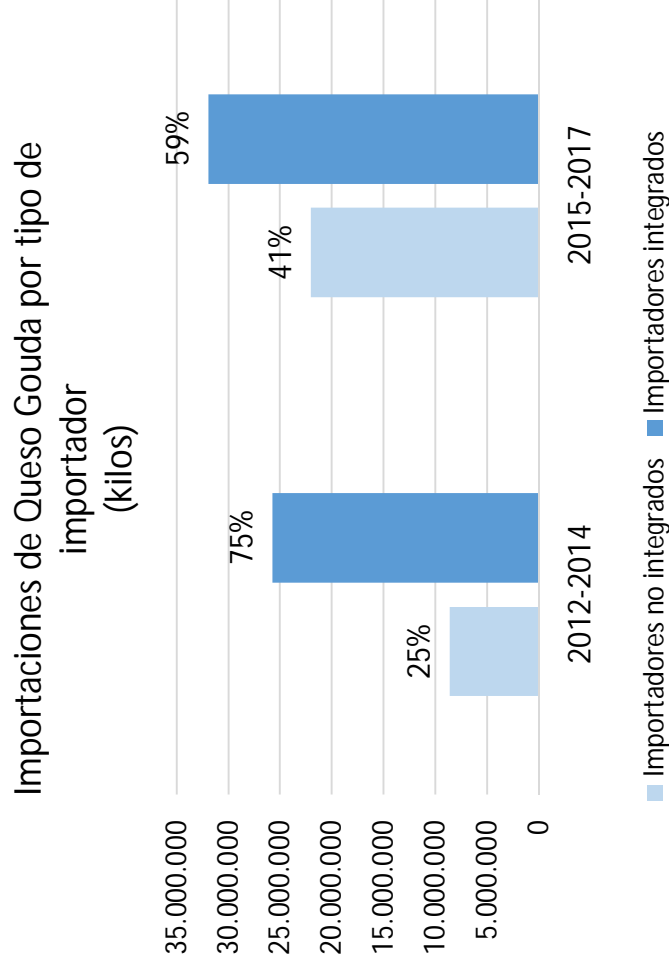
a) Transmisión del mayor valor al precio a consumidor

EFECTO AL CONSUMIDOR FINAL. El informe Valdés ha determinado que:

- Traspaso de un 95% del mayor valor a precios a consumidor (peso por peso).
- Cuantía total estimada de \$66.493 millones por cada año de duración de la salvaguardia.
- Para un período de aplicación de 4 años, equivaldría a un sobreprecio de \$19.189 por cada chileno mayor de 18 años.

b) Pérdida de competitividad de importadores mayoristas

- Importaciones de mayoristas independientes crecen un 150%
- Aumento de la intensidad competitiva en mercado mayorista de venta de queso



Por lo tanto una eventual imposición de salvaguardia afectaría a un importante número de mayoristas importadores que no están integrados a la cadena productiva láctea.

b) Pérdida de competitividad de importadores mayoristas

1.	SOC.PROCES.DE LECHE DEL SUR SA	24.	COOP.AGR.Y LECH.DE LA UNION LT	Importadores de quesos maduros que importaron más de 10 toneladas en el año 2017.
2.	COMERCIAL PORVENIR LIMITADA	25.	GLOBAL PROTEIN S.A.	
3.	AGROCOMERCIAL CODIGUA SPA.	26.	PROMERCO S.A.	
4.	COMERCIAL CERRILLOS S.A.	27.	FBS FOOD&BEVERAGE SUPPLY SPA	
5.	CIA.AGR.Y LECH.QUILLAYES PETER	28.	COMERCIAL CALAFQUEN S.A.	
6.	DISTRIBUIDORA J A LIMITADA	29.	SURLAT INDUSTRIAL S.A.	
7.	STA.ROSA CHILE ALIMENTOS LTDA.	30.	IMPORTADORA EXPORTADORA Y COME	
8.	TELEPIZZA CHILE S.A.	31.	DIMALA DIST.MAQ.LACTEAS LTDA.	
9.	IMP.Y ALIM. ICB FOOD SERVICE L	32.	SOC.AGROLACTEOS DE CHILOE S.A.	
10.	WALMART CHILE SA	33.	DON HUGO S.A.	
11.	PJ CHILE S.P.A	34.	SILOS IMPORTADORA LTDA.	
12.	AXIS LOGISTICA DE CHILE S.A.	35.	DIST.DE ALIM.GLOBE ITALIA LTDA	
13.	INVER E INDUS. VALLE VERDE S.A	36.	WATT S S.A.	
14.	CIAL ALIMENTOS S.A.	37.	COMERCIAL PAILLAHUE LIMITADA	
15.	SOC.COM.BUSTAMANTE Y CIA.LTDA.	38.	IMP.Y DIS.DE ALIM.GRAN GOURMET	
16.	ADMINISTRADORA DE RESTAURANTES	39.	COMERCIAL QUINTO CENTRO SPA	
17.	GANADERA ABAROA S.A.	40.	SALAMANCA FOODS S.A.	
18.	AGRICOLA ALMA LTDA.	41.	GRANAROLO CHILE SPA	
19.	FRIGORIFICO PADRE HURTADO S.A.	42.	CHINESE MARK ALIMENTOS LTDA.	
20.	IMPORT.Y EXPORT.PRIMEC LTDA.	43.	ALFA CHILENA S.A.	
21.	CENCOSUD RETAIL S.A.	44.	BREDENMASTER CHILE S.A.	
22.	COMERCIAL AMAT LTDA.	45.	MASIVOS S.A.	
23.	FAST FOOD CHILE SA			

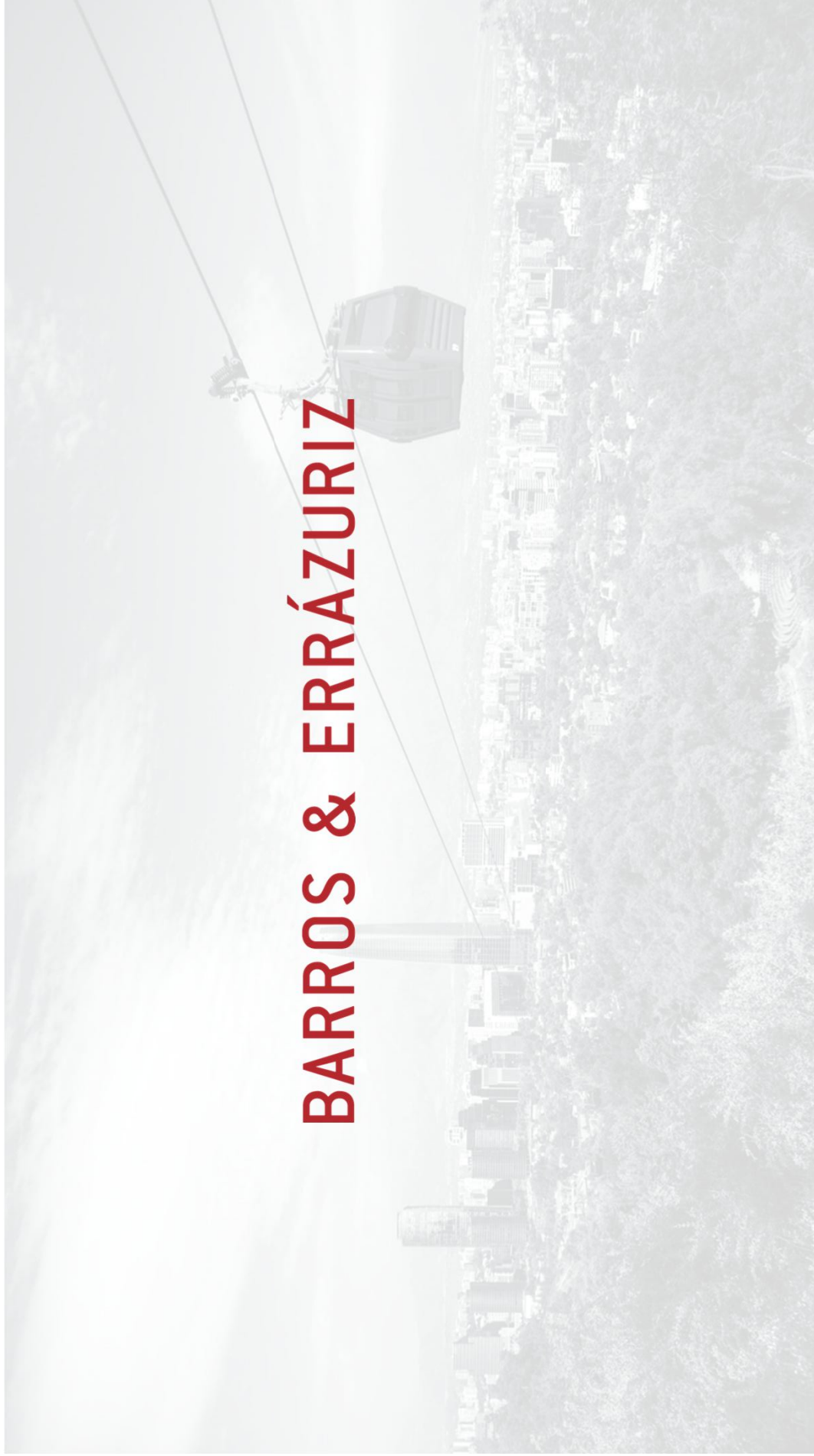
Fuente: Elaboración propia en base a DataSur

- ✓ La leche cruda y el queso gouda **NO SON PRODUCTOS SIMILARES, NI DIRECTAMENTE COMPETIDORES.**
- ✓ La solicitud no cumple ninguno de los requisitos legales:
 - No hay cambio imprevisto
 - No se ha acreditado el daño o amenaza de daño a la rama de producción solicitante.
- ✓ Además, la medida afectará el interés público
 - El mayor valor se traspasará casi íntegramente a precios pagados por el consumidor final.
 - Con ello, se afectará el bienestar del consumidor.
 - También se afectará al segmento de los importadores mayoristas.



Conclusiones

BARROS & ERRÁZURIZ



En lo principal: Acompaña presentación realizada en audiencia realizada el 16 de octubre, 2018 relativa a la investigación de salvaguardias para las importaciones de leche en polvo y queso gouda.

**Honorable Comisión Nacional Encargada de Investigar la
Existencia de Distorsiones de Precios de las Mercaderías
Importadas**

Alejandro Jara Puga, abogado, domiciliado en Américo Vespucio Norte 1300 departamento 20, Vitacura, Santiago de Chile, en representación del U.S. Dairy Export Council, respetuosamente digo:

Primero me referiré a la naturaleza del problema.
Segundo, haré consideraciones jurídicas.
Tercero, presentaré las conclusiones.

Primero: sobre la naturaleza del problema.

Esta no es la primera vez que esta Comisión es requerida por Fedeleche para activar una medida de protección. 2006 y 2009 son las ocasiones más recientes.

Entre 1981 y 2015 hubo 20 investigaciones, 4 de ellas de oficio, que resultaron en la aplicación de 15 medidas definitivas. Más o menos, una medida cada 2.4 años.

Este es un primer indicador de que la mayor protección que los solicitantes han requerido no obedece a cuestiones coyunturales en los mercados internacionales. Es un problema de larga data, de carácter estructural de una parte del sector lácteo, y que se hizo evidente con la apertura de la economía en la década de los 70.

Es innegable que los peticionarios actúan por problemas que enfrentan. Estos pueden ser de orden interno, ya sea por ineficiencias propias y/o por la estructura del mercado, y el consiguiente comportamiento de los diferentes actores.

También puede deberse a las distorsiones en el mercado internacional. Y puede ser una combinación de factores internos y externos.

Cualquiera que sean las razones, 20 investigaciones revelan que las medidas aplicadas a las importaciones no han resuelto el problema de algunos de los productores de leche predio chilenos. ¿Hay algún motivo para pensar que ahora será diferente?



Los hechos esenciales reflejan una cruda realidad:

En 8 años (2007 -15) se perdió casi un tercio de la masa ganadera, de la cual casi la mitad corresponde a vaca y vaquillas.

En 6 años (2007-13) los productores se redujeron en dos tercios.

Los datos históricos revelan las siguientes cifras sobre la producción nacional y el consumo aparente:

Año	Producción Nacional (litros)	Consumo aparente (litros)
2003	2 130 000	2 255 000
2004	2 250 000	2 185 287
2005	2 300 000	2 260 169
2012	2 650 000	2 616 890
2013	2 676 816	2 743 281
2014	2 690 946	2 787 960
2015	2 581 990	2 896 903
2016	2 525 554	2 966 072
2017	2 492 028	3 108 000

Estos y otros datos revelan que desde 2009 (según Prolesur) la producción baja y el consumo aumenta. ¿De adónde se va a satisfacer la demanda si no es con más importaciones? ¿Es esto imprevisto o sorprendente?

La productividad cayó, particularmente el 2015, aunque en los dos últimos años ella se ha mantenido relativamente estable. Declaraciones de dirigentes gremiales de los lácteos atribuyen que **la falta de rentabilidad** de las explotaciones lecheras es la causa del cierre entre 10% y 12% de las lecherías nacionales en los últimos años.¹

Las importaciones no han desplazado a la producción interna. Esta vende todo lo que produce.

Hay muchas diferencias en la rentabilidad entre los productores, probablemente correlacionadas con el tamaño de los predios.

Pero hay dos “elefantes” que no se mencionan. Uno es **la sequía** que ha golpeado fuertemente a nuestra agricultura, aumentando los costos por ejemplo de forraje.

El otro factor gravitante es **la inseguridad** que se vive en la Región de La Araucanía. En 2011 se registraban 135 explotaciones en esa Región;

¹ Ver El Mercurio

http://images.elmercurio.com/MerserverContents/pdfs/low/2018/oct/01/MERSTEB004BB0110_3G.pdf

hacia 2017 se habían reducido a 86.² Los hechos esenciales revelan que, si se excluye a La Araucanía, la recepción de leche cruda aumentó en 2017.

Segundo: Observaciones de carácter jurídico

El análisis del daño empieza por la identificación del sector productivo correspondiente. Las normas establecen que el análisis **debe** hacerse con referencia **al conjunto**, es decir, a **todos** los productores de leche, aún cuando sean importadores a la vez (Artículo 4.1.c del Acuerdo sobre Salvaguardias). La Comisión cita una disposición del Acuerdo Antidumping para definir que la expresión “rama de la producción nacional” podrá interpretarse para excluir a los productores que sean importadores. Nótese que el texto dice “**podrá**”, es decir, no es imperativo. Ello no es de extrañar, pues se trata de normas relativas a comportamientos de empresas individuales, reñidos con las normas de competencia leal. Pero esto no es el caso de salvaguardias, donde no están presentes consideraciones sobre comportamientos anticompetitivos o relativos a otras distorsiones en los mercados internacionales pues, por definición, son medidas que deben afectar a todas las importaciones³. Por lo tanto, tratándose de normas que procuran abrir un espacio transitorio para que la industria haga frente a situaciones imprevistas, no debe hacerse un análisis de daño que solamente esté referido a una parte de la producción nacional (en este caso a los productores asociados en FEDELECHE). Es por ello, que la expresión del Acuerdo Antidumping no figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias, y por lo tanto no puede emplearse. Hacerlo sería trasgredir el texto muy claro del tratado que fue cuidadosamente negociado.

En seguida, si se estima que la leche en polvo entera y descremada es similar o directamente competidora con la leche predio, entonces es **inescapable que el análisis del perjuicio se haga con respecto a todos los productores de leche, fluida o en polvo**. Hacerlo de otro modo sería una discriminación arbitraria y por lo tanto faltar a la ley, nacional e internacional. Al respecto, no hay constancia de ningún

² Ver El Mercurio

http://images.elmercurio.com/MerserverContents/pdfslow/2018/oct/01/MERSTEB004BB0110_3G.pdf

³ Con algunas excepciones como, por ejemplo, que deben excluirse las importaciones provenientes de países en desarrollo que tengan menos de un 3% en el mercado del país importador, salvo que todos los países así excluidos tengan un 9% o más del mercado de importación.



análisis relativo al posible daño en la industria de leche en polvo o respecto de los demás productores de leche precio. Por lo tanto, el análisis está incompleto.

Sobre productos similares y directamente competidores. Estoy consciente que esta Comisión ha realizado investigaciones en el pasado que incluyen al queso gouda. Es tiempo de corregir este error. De acuerdo con nuestra ley, que incluye los tratados internacionales y la correspondiente jurisprudencia, hacerlo es ilegal. En el caso de que se aceptara al queso Gouda como producto similar o directamente competitivo con la leche, entonces habría que incluir a todos los quesos y todos sus fabricantes en el análisis. Seleccionar a un tipo de queso es una discriminación arbitraria cuya única finalidad es distorsionar la representación de la realidad acomodándola a los planteamientos de los peticionarios. En cualquier caso, además de la jurisprudencia de la OMC ya citada en otras presentaciones, parece muy pertinente la conclusión de un Grupo Especial que determinó en 1989⁴ que: *“En esencia, la competencia directa consistía en que un comprador permanecía fundamentalmente indiferente ante la elección de un producto u otro y los consideraba sustituibles en cuanto a su utilización.”* Y agregó *“Así pues, el Grupo Especial constató que las importaciones de helados y yogur no competían directamente con la leche cruda”*.⁵ Aunque el caso referido sea sobre helados y yogur, a los quesos, entre ellos el Gouda, debiera aplicársele el mismo raciocinio. Demás está recalcar el peso que tiene la jurisprudencia en los 70 años del sistema multilateral de comercio.

El Artículo XIX del GATT expresa que *“Si, como consecuencia de la **evolución imprevista de las circunstancias** y por efecto de las obligaciones ... contraídas...”*. Toda la jurisprudencia está conteste en

⁴ Documento GATT L/6568 de 27 de septiembre, 1989, par 73.

⁵Podría argumentarse que esta jurisprudencia es anterior a la OMC. Sin embargo, la expresión “directamente competidores” viene del texto del GATT consagrado en 1947. Por lo demás, el Artículo XVI del Acuerdo por el que se establece la OMC dispone que: *“1. Salvo disposición en contrario en el presente Acuerdo o en los Acuerdos Comerciales Multilaterales, la OMC se regirá por las decisiones, procedimientos y práctica consuetudinaria de las PARTES CONTRATANTES del GATT de 1947 y los órganos establecidos en el marco del mismo”*. Por su parte, el Artículo 3 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias expresa: *“1. Los Miembros afirman su adhesión a los principios de solución de diferencias aplicados hasta la fecha al amparo de los artículos XXII y XXIII del GATT de 1947 y al procedimiento desarrollado y modificado por el presente instrumento.”*



que hay que probar que ha tenido lugar una evolución imprevista, y que la autoridad debe hacer un razonamiento que conduzca a esa conclusión. Chile ha defendido esa interpretación, como en el reclamo contra salvaguardias aplicadas por Argentina a las importaciones de duraznos enlatados de 2003⁶. Evolución imprevista es una evolución inesperada, lo dice la jurisprudencia. Ella agrega que “el ‘carácter extraordinario’ de la respuesta nacional ante el aumento de las importaciones no depende de las cantidades del producto que se importan, en términos absolutos o relativos. Depende del hecho que el aumento ...haya sido imprevisto, inesperado.⁷ ¿Dónde está la evolución imprevista? ¿Acaso no es previsible que las importaciones van a aumentar cuando hay una mayor demanda insatisfecha por una producción nacional decreciente, que además enfrenta sequía y violencia en algunas regiones? No solamente esto es previsible, sino que ello seguramente está en la base de las decisiones de inversión varias empresas adoptaron en su momento.

Al respecto, la jurisprudencia de la OMC ha señalado en forma reiterada que el aumento de las importaciones por la evolución imprevista, no es cualquier aumento. El Órgano de Apelación dice textualmente que “*se requiere que el aumento de las importaciones haya sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar un “daño grave”*.”⁸ Esta cita es muy elocuente y ahorra comentarios pues a la luz de los antecedentes, no estamos ante una situación como la descrita.

Por lo demás, llamo la atención sobre el hecho de que según muestran los hechos esenciales, las importaciones de leche descremada disminuyeron en mil toneladas en primer semestre de 2018 respecto de igual período el 2017, y también hay una reducción importante respecto de la leche entera. En el período enero – septiembre 2017 las importaciones fueron de 12 658 mientras que para igual período de 2018 fueron 10 402 toneladas, es decir **2 256 toneladas menos**. Comparemos el mes de septiembre de ambos años: 2650 toneladas en 2017 y 527 en 2018 (una reducción de 80%).⁹

Nótese, además, que el texto dice “y **por efecto de las obligaciones contraídas**”. No he visto ninguna referencia o análisis al respecto; la denunciante no hace ninguna referencia. Forzosamente, ello debe ser parte del análisis de la autoridad investigadora. Permítanme refrescar la

⁶ Ver documento WT/DS238/R

⁷ (EEUU acero, WT/DS 259/AB/R par 350)

⁸ Argentina. Medidas de Salvaguardias al calzado. WT/DS121/AB/R par 131

⁹ <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2018/10/comexlacteo102018.pdf>



memoria. En la Ronda Uruguay Chile consolidó todo su arancel aduanero en 25 % salvo los sectores lácteo, trigo y harina de trigo, azúcar y aceites oleaginosas cuya consolidación quedó en 31,5%¹⁰. Esa es la única obligación bajo la OMC. No hay otra. Como sabemos, el arancel efectivamente aplicado es de 6%. Por lo demás, Chile ha firmado numerosos acuerdos de libre comercio, en algunos de los cuales, y en todo caso en el suscrito con EE.UU., el sector lácteo está liberado de derechos de aduana. Por lo tanto, es imposible que la “obligación contraída” sea una explicación del un aumento de las importaciones.

El Artículo 4.2.a. del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como el Art. 19 del Decreto 1314 de 2012 disponen que para determinar la causalidad de entre las importaciones y el daño grave, la Comisión **deberá evaluar todos los factores pertinentes** de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con esa rama de producción nacional. La relación de causalidad, francamente no la veo. Pero, además, ambos textos legales disponen que *“Cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a una rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de importaciones.”* Sobre esto me remito a los efectos de la sequía, la violencia en La Araucanía, así como productores generalmente pequeños con muy baja productividad. Por lo tanto, es forzoso introducir en este análisis del daño otros factores, no atribuibles a las importaciones, que expliquen la real causa de los problemas que aquejan a algunos productores de leche precio en Chile.



¹⁰ Años después, la consolidación del azúcar fue renegociada y quedó fijada en 98%.

Tercero: Conclusiones

Demás está decir que esta Honorable Comisión, así como cualquier entidad pública, debe ceñirse a lo que el ordenamiento jurídico nacional le permite hacer, y ello incluye los tratados internacionales ratificados por Chile.

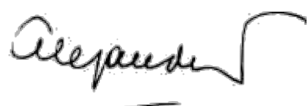
Bajo la OMC, cuando se recurren a normas de excepción, para suspender temporalmente una obligación contraída (y en este caso no hay ninguna), la interpretación debe ser estricta y limitada. La abundante jurisprudencia que se ha acumulado es un elocuente testimonio de ello.

Ya hubo una oportunidad (Argentina, Banda de Precios) en la cual una lectura poco rigurosa y expansiva realizada por esta Comisión, derivó en un reclamo exitoso contra una medida de salvaguardia aplicada por Chile. Tal comportamiento no puede volver a repetirse.

Mi representada participa en el mercado chileno, y destaca el apego a las normas, la protección de un mercado competitivo, estable y predecible. Mi representada tiene excelentes relaciones con todo el sector lácteo chileno y procurará profundizar la cooperación. Por lo mismo, no puede aceptar medidas que además de contravenir las normas de derecho, implicarían que tendrían que pagar por problemas que le son ajenos.

Existe una coyuntura internacional compleja e incierta. No es el momento de aventuras o de correr riesgos que nos pongan al margen del derecho. Es el momento de ser estrictos y rigurosos actuando dentro del cauce que nos señala el derecho internacional. Salvaguardias claramente no son el instrumento idóneo para hacer frente al problema de ajuste estructural de algunos productores. Aplicar una medida en las actuales circunstancias sería el equivalente a entrar en un recinto oscuro cargado de explosivos y prender un fósforo para ver mejor.

Santiago, 19 de octubre, 2018



Intervención del Gobierno de la República Argentina en la Audiencia Pública ante la Comisión Nacional de Distorsiones de Chile, en la Investigación sobre Salvaguardias a las Importaciones de Leche en Polvo y Queso Gouda

16 de Octubre de 2018

I. INTRODUCCIÓN

Buenos Días,

1. El Gobierno de la República Argentina agradece a la Comisión Nacional Encargada de Investigarla Existencia de Distorsiones en el Precio de Mercaderías Importadas por la República de Chile (en adelante, “la Comisión”) la posibilidad de participar en esta Audiencia Pública a fin de exponer sus argumentos en oposición a una medida de salvaguardia a las importaciones de leche en polvo y queso gouda.

2. El Gobierno Argentino reitera su seria preocupación por el inicio de la presente investigación por entender que la misma viola las obligaciones de Chile bajo los Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en particular el Acuerdo sobre Salvaguardias (AS), por los motivos que Argentina ya expuso en su presentación escrita del 23 de mayo pasado y por las razones expuestas en los comentarios que seguidamente realizará al Informe de Hechos Esenciales considerados a la fecha, obrantes en el Acta de la Sesión Nro. 408 de la Comisión, celebrada el 24 de Septiembre pasado, (en adelante “el Acta”).

3. Tal como surge de la propia solicitud de la Federación Chilena de la Leche (en adelante “Fedeleche”) y del Acta, no se han demostrado los extremos legales necesarios para la procedencia de la apertura de la referida investigación ni tampoco existen “pruebas objetivas” sobre las que la Comisión pueda fundamentar la imposición de la una medida de salvaguardia.

4. Asimismo, en el caso particular de Argentina, el nivel de la medida propuesta, tal como la solicitan los peticionantes, implicaría la interrupción de las importaciones de nuestro país, que como las cifras indican, no tienen ninguna posibilidad de causar o amenazar causar daño grave a la industria chilena de la leche.

10. En segundo lugar, Argentina observa que ambas afirmaciones se apoyan sólo en un uso final supuestamente similar entre la leche predio y los productos investigados, sin pronunciarse sobre el resto de los criterios requeridos por la jurisprudencia. Respecto de la afirmación según la cual la leche predio sería competidor directo de la leche en polvo (porque ambos productos constituyen materia prima para productos lácteos más elaborados), Argentina desea destacar que los criterios ha sido analizado en detalle por la CE tal como figuran en páginas 3 y 4 del Acta. Respecto de la afirmación de que la leche predio sería competidor directo del queso gouda (porque el productor industrial debe decidir entre demandar leche predio para su elaboración o adquirir queso gouda importado), Argentina se remite a la disidencia presentada por el Banco Central al momento de dar inicio a esta investigación, la cual también presentó en ocasión de la investigación que la Comisión realizó por estos mismos productos en 2009.

III. NO SE HA DEFINIDO CORRECTAMENTE A LA RAMA DE LA INDUSTRIA AFECTADA

11. El Acuerdo de Salvaguardias de la OMC define el concepto de "rama de la producción nacional" como el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro o aquellos cuya producción conjunta de esos productos constituya una "proporción importante" de la producción total nacional de esos productos.

12. La jurisprudencia de la OMC ha dejado en claro, por un lado, que la rama de la producción nacional abarca *solamente* a los productores de productos que sean similares o directamente competidores del producto importado. Por el otro, también aclaró que los productores de productos que NO sean similares o directamente competidores NO forman parte de la rama de la producción nacional.

13. Ahora bien, en la presente investigación Fedeleche y sus asociados manifiestan, en primer lugar, que constituyen la rama de la producción nacional ya que *"representa más del 50% del total de la producción doméstica del producto que es <<similar o directamente competidor>> de los productos importados objeto de la salvaguardia que solicitan"*. En segundo lugar, Fedeleche reconoce a fojas 48 que *"[l]os productores asociados a Fedeleche no producen directamente los productos objeto de la presente solicitud, sino*

según el año considerado, lo cual no permite establecer la existencia de una tendencia positiva a lo largo de todo el período [VER FILMINA 2](#). Cabe recordar que la jurisprudencia de la OMC señaló que el crecimiento de las importaciones debe analizarse considerando el período completo de investigación. Asimismo, al analizar el incremento en el volumen de las importaciones en términos relativos (tal como lo establece el Acuerdo sobre Salvaguardias) se observa que, en relación a la producción, no alcanzó al 10% en el pico máximo y que representó menos del 10% del consumo aparente en todos los años del período considerado [VER FILMINA 3](#). Especialmente, respecto de las importaciones de leche en polvo originarias de Argentina, se observa que las mismas perdieron participación entre 2012 y 2015 (del 38% al 6%) registrando una participación del 15% en 2017. [VER FILMINA 4](#)

20. Respecto de la evolución de las importaciones de leche en polvo, incluyendo el queso gouda, si bien en este análisis se observa un crecimiento de las importaciones totales investigadas, tanto en términos absolutos como relativos a la producción nacional y al consumo aparente, dicho producto en forma individual ha tenido una participación menor tanto en relación a la producción (9,8 %, 2017) como al consumo aparente (7,8% en el mismo año), no compatible con las características del incremento de importaciones exigidas por la jurisprudencia OMC (aumento súbito, significativo, etc.) [VER FILMINA 5](#). Especialmente, respecto de las importaciones de queso gouda de Argentina, se observa que las mismas perdieron participación ininterrumpidamente durante todo el período considerando registrando una participación sobre el total de importaciones del 10% en 2017 [VER FILMINA 6](#). Si bien se observan, hacia el final del período, aumentos de las importaciones de leche en polvo y queso gouda consideradas en forma conjunta, se destaca que dichos aumentos no se explican por la evolución de las importaciones de Argentina dada su escasa y decreciente participación en el volumen total importado.

V. DEFICIENCIAS EN EL ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS

21. Antes de continuar con este ítem, Argentina considera oportuno recordar que, al definir “evolución imprevista de las circunstancias” la jurisprudencia de la OMC afirmó que el sentido corriente de esta expresión exige que la evolución de las circunstancias que ha llevado a que las importaciones de un producto hayan aumentado en tal cantidad y se

invocado. Ello, dado que la definición correcta de la rama de la producción afectada es, en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias, una condición indispensable para llevar a cabo de manera correcta el análisis necesario para establecer si existe o no un daño que motive la aplicación de una medida de salvaguardia. Argentina considera que la rama de la producción nacional ha sido definida de manera inconsistente con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin perjuicio de ello, seguidamente se expondrán los motivos por los cuales queda en evidencia que tampoco se ha acreditado daño o amenaza de daño en la producción chilena de leche predio.

27. Con respecto al aumento de las importaciones sin incluir el queso gouda, al examinar los cambios de las cuotas en la composición del consumo aparente se puede deducir que en 2016 la caída de la producción de 3,2% puede asociarse al aumento del 2,8% de las importaciones del resto de la leche, y no estaría tan relacionado con el exiguo incremento de las importaciones de leche en polvo (que no alcanza el 1%). En 2017, si bien se registra una caída en la producción de leche (3,9%) el incremento de las importaciones de leche en polvo fue sólo 2,7%.

28. Durante la totalidad del periodo investigado, la disminución de la cuota de mercado observada por la producción nacional de leche (11% entre 2012 y 2017) se relaciona en mayor medida a la cuota ganada por el resto de las importaciones de leche (8,4%) que a las importaciones de leche en polvo (2,7%) VER FILMINAS 8 Y 9. Por lo tanto, considerando que la participación de la leche en polvo en el consumo aparente no alcanza el 10 % y que el incremento de la participación de las importaciones en la totalidad del período apenas se acerca al 3%, las importaciones de leche en polvo no pueden ser la causa del deterioro de la rentabilidad ni de la capacidad ociosa de la industria chilena de la leche predio VER FILMINA 9.

29. Con respecto a las importaciones incluyendo el queso gouda, la caída de 4,1% de la producción nacional en el 2016 puede asociarse al aumento del 2,5% de las importaciones del resto de la leche y no estaría relacionado con el muy bajo incremento de las importaciones de leche en polvo y queso gouda, que solo llegan a ganar 1,6% y se corresponde principalmente al aumento de otros países y NO Argentina VER FILMINA 10. En 2017, si bien la mayor caída registrada por la producción de leche (5,4%) estaría vinculada en menor medida a las importaciones del resto de leche, que solo crecen (0,8%),

****Controlar con la versión leída****

ganadero como consecuencia de los períodos de sequía, el simultáneo aumento de la demanda interna de productos lácteos y finalmente el aumento de la capacidad instalada de procesamiento.

VIII. DISTINGUIDOS MIEMBROS DE LA COMISION DE DISTORSIONES:

33. El Gobierno de la República Argentina solicita respetuosamente a los miembros de la Comisión de Distorsiones que, por los fundamentos expuestos y las deficiencias de la investigación señaladas, se dé por concluida esta investigación recomendando, de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, la no aplicación de una medida de salvaguardia. De tomar la Comisión de Distorsiones una decisión contraria, el Gobierno argentino se reserva todos los derechos en el marco del sistema de solución de diferencias de la OMC.

Muchas Gracias.

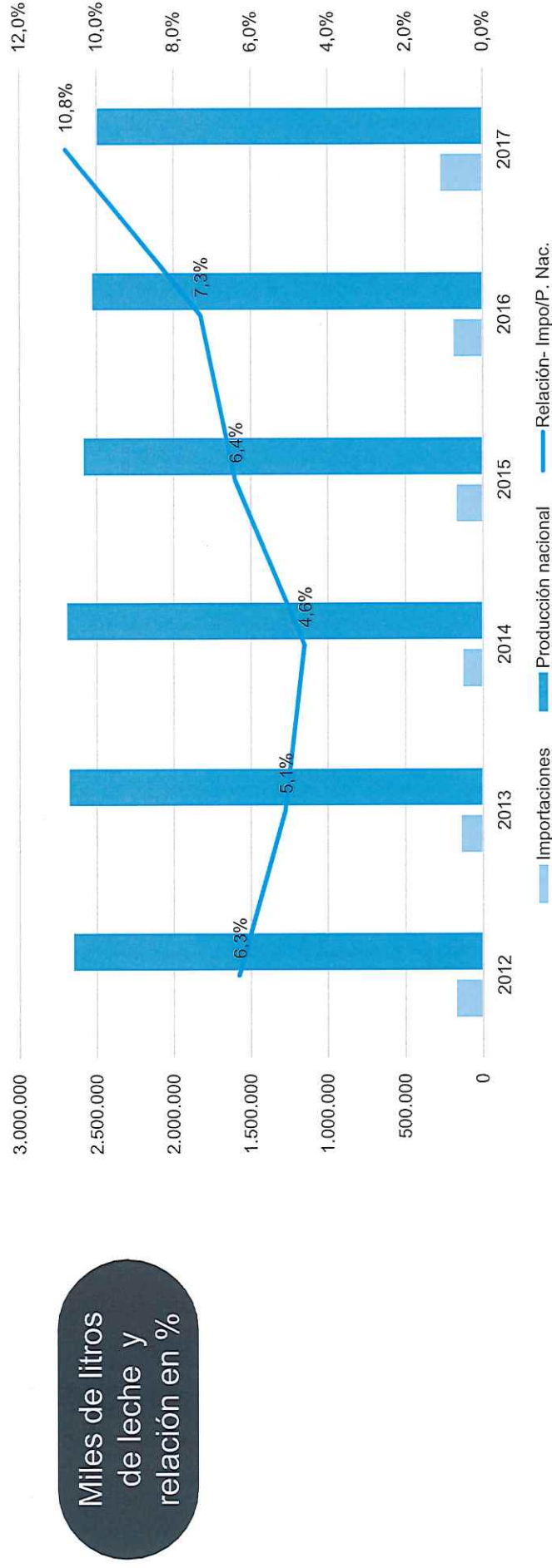
SALVAGUARDIA- CHILE

**Leche en Polvo y Queso
Gouda**



Gobierno de la República Argentina

2 | IMPORTACIONES LP Y PRODUCCIÓN NACIONAL DE LECHE



FUENTE: CNCE en base al Informe Técnico Chile

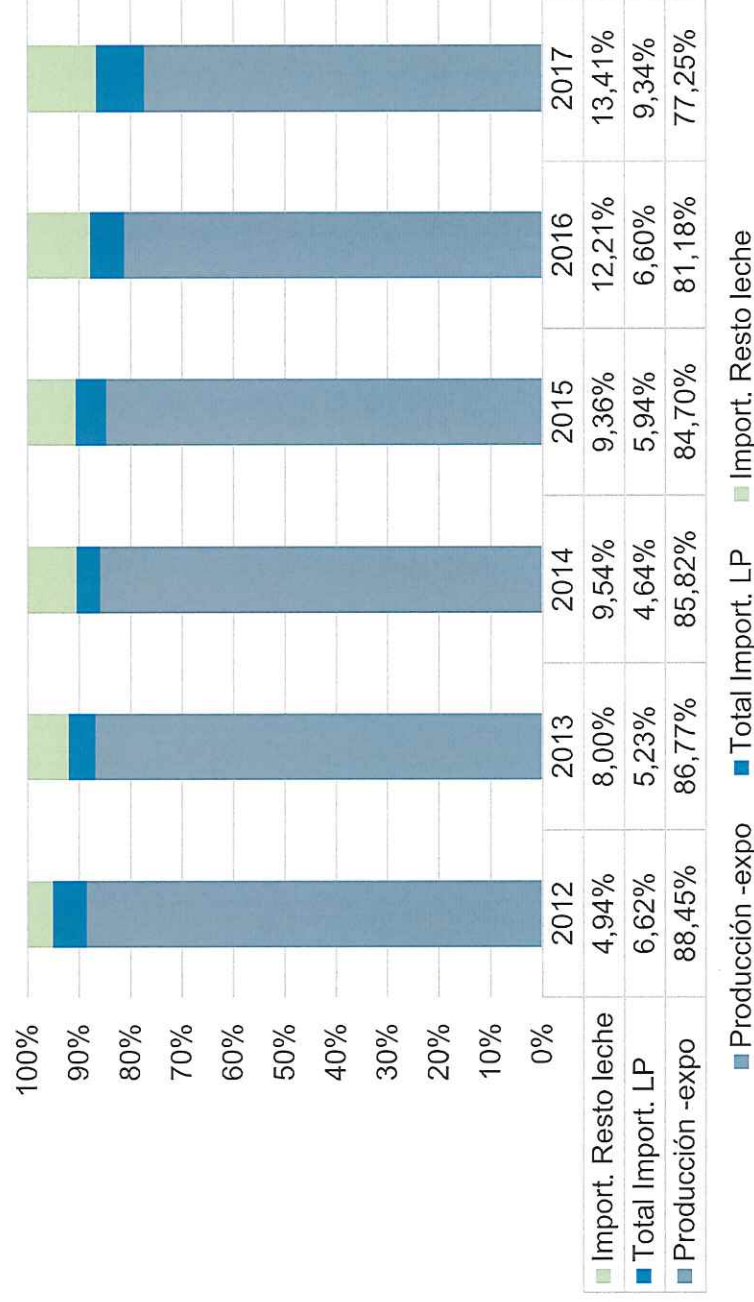
COMPOSICIÓN DEL CONSUMO APARENTE DE LECHE SIN Q.GOUUDA Y PARTICIPACIÓN EN %

%
sobre miles de litros de leche

Equivalente calculado con factores de conversión

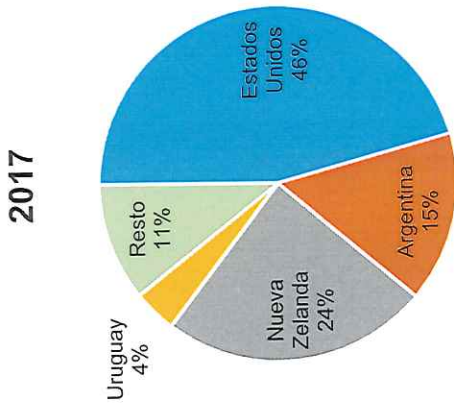
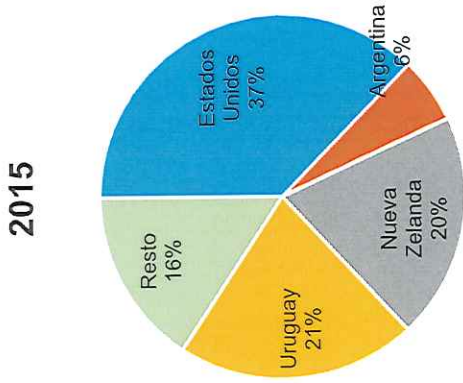
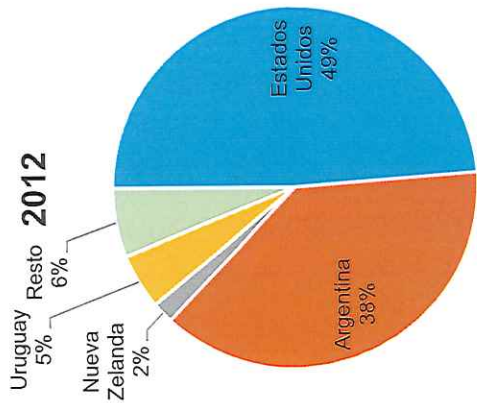
2012-2017

● Se observa que la participación de LP no supera el 10%, mientras las importaciones del resto de la leche pasa de participar cerca del 5% a más del 13%



FUENTE: CNCE en base al Informe Técnico Chile y Penta Transaction.

4 | PARTICIPACIÓN IMPORTACIONES DE LP POR ORIGEN (% EN TN) AÑOS SELECCIONADOS

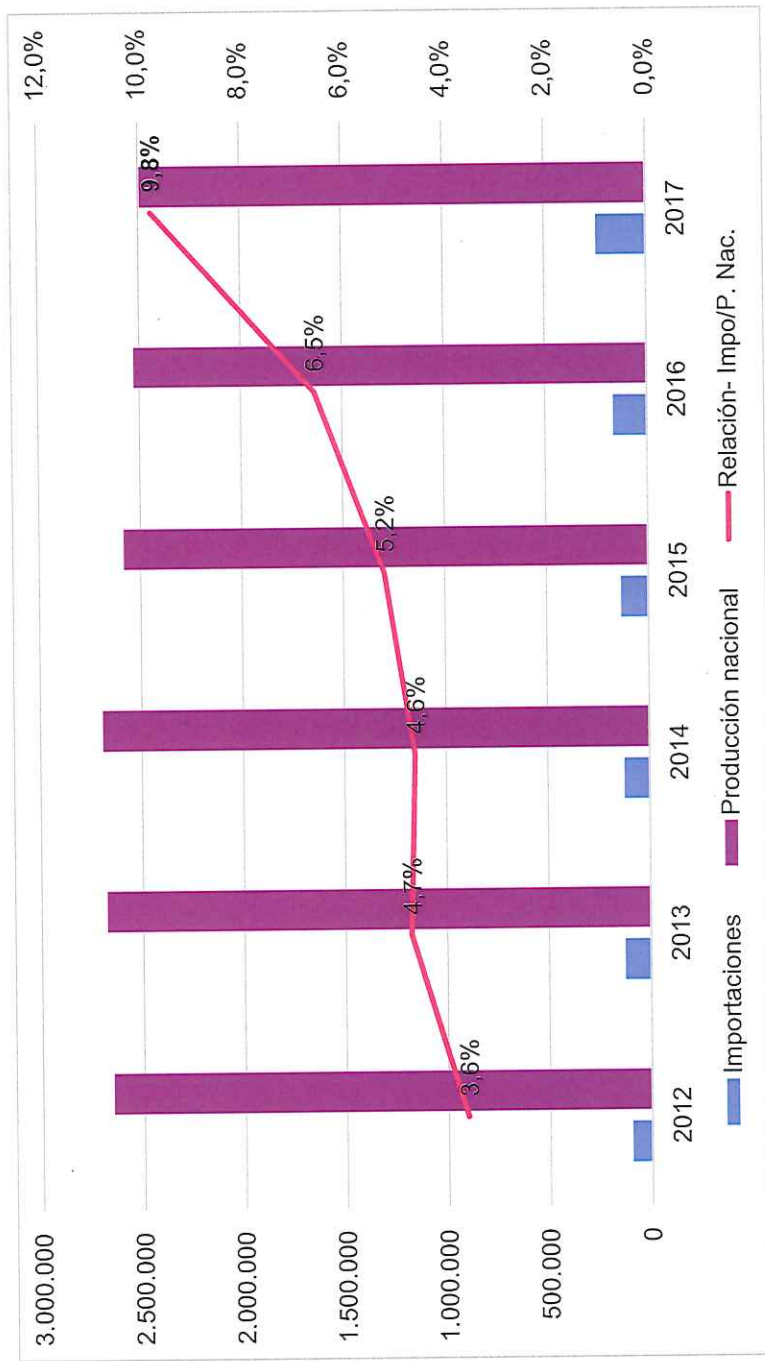


IMPORTACIONES DE QUESO GOUDA Y PRODUCCIÓN NACIONAL DE LECHE

Miles de litros de leche y relación en %

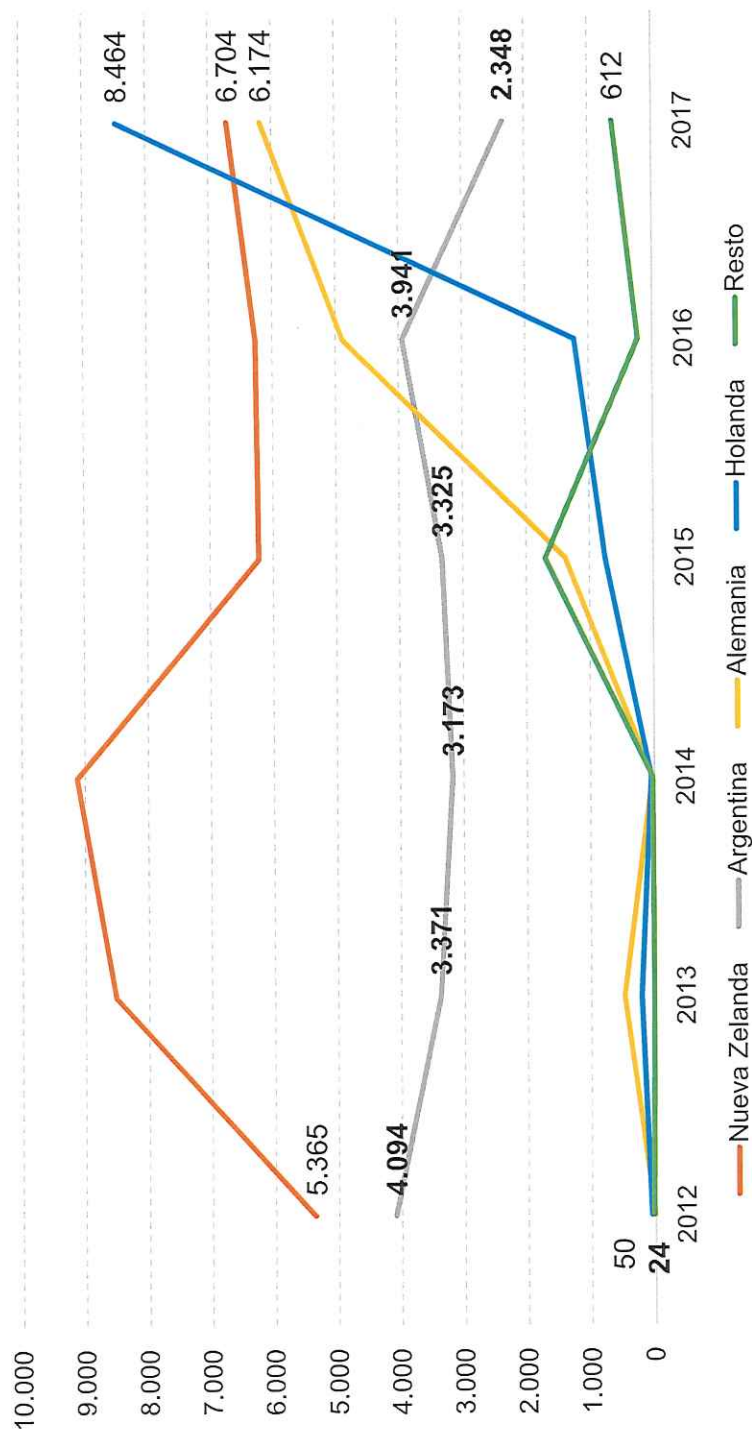
Equivalente calculado con factor de conversión 2012-2017

El queso Gouda observó un aumento en relación a la producción nacional es un poco menos al 10% observado por la LP, por lo que no se puede atribuir que los problemas señalados de rentabilidad se deban a las importaciones denunciadas.



FUENTE: CNCE en base al Informe Técnico Chile

IMPORTACIONES DE QUESO GOUDA POR ORIGEN EN TONELADAS



FUENTE: CNCE en base al Informe Técnico Chile

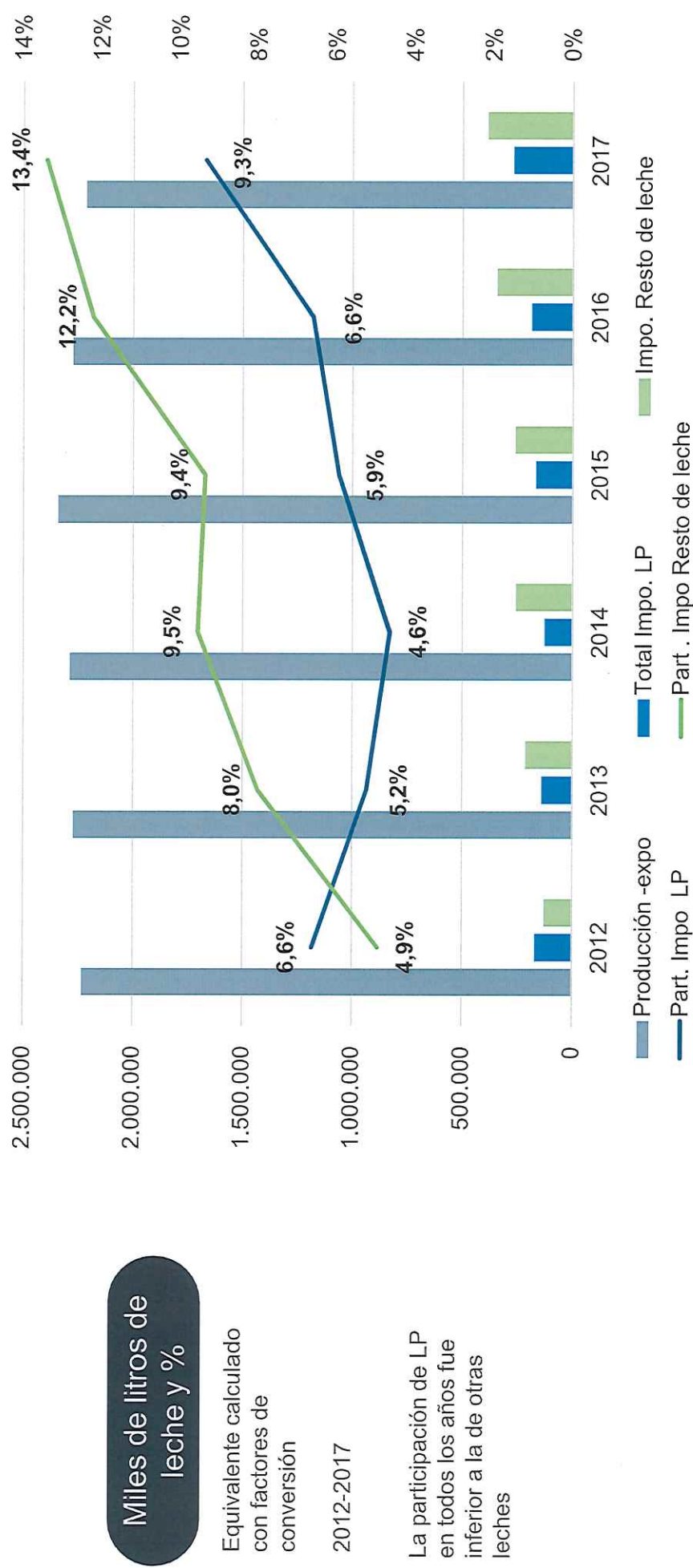
7 | INDICE DE PRECIOS DE PRODUCTOS LACTEOS EN LAS ÚLTIMAS DOS DECADAS

- Los precios internacionales de productos lácteos registran oscilaciones desde 2007 a la fecha, con anterioridad a ese año se observan precios muy por debajo de los vigentes durante el POI, por lo que las disminuciones de 2015 y 2016 no podrían ser consideradas circunstancias imprevistas



El índice se calcula sobre la base de los precios de la mantequilla, la leche desnatada en polvo, la leche entera en polvo, el queso, la caseína; la media se pondera por las cuotas medias de exportación para 2002-2004

EVOLUCIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LAS IMPORTACIONES EN EL CONSUMO APARENTE DE LECHE SIN Q. GOUDA



FUENTE: CNCE en base al Informe Técnico Chile y Penta Transaction.

CONSUMO APARENTE: EVOLUCIÓN POR COMPONENTES, PARTICIPACIÓN Y CAMBIOS EN LAS CUOTAS

2018

Leche en Polvo, en equivalente en miles de litros de leche

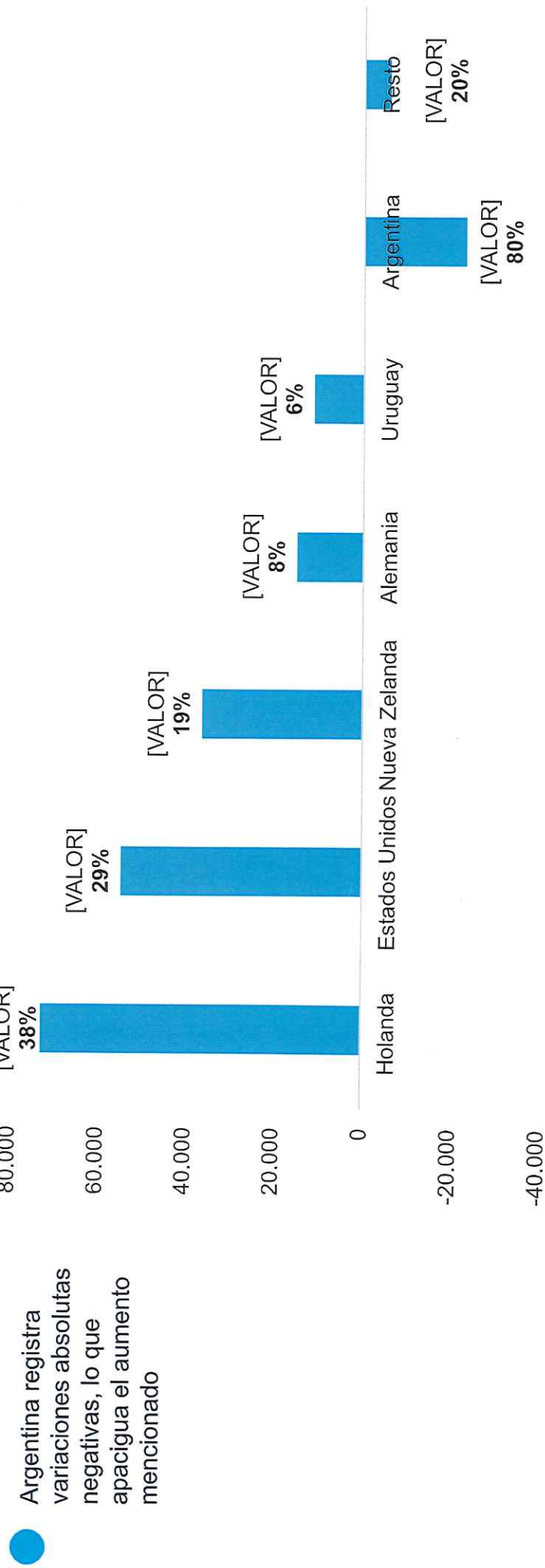
Años	Producción -expo	Total Impo. LP	Impo. Resto de leche	Cons Ap.
2012	2.230.211	166.877	124.467	2.521.554
2013	2.271.234	136.890	209.544	2.617.668
2014	2.286.473	123.491	254.158	2.664.123
2015	2.340.360	164.216	258.572	2.763.148
2016	2.273.748	184.958	342.086	2.800.792
2017	2.213.494	267.671	384.123	2.865.289
Var. 13/12	1,8%	-18,0%	68,4%	3,8%
Var. 14/13	0,7%	-9,8%	21,3%	1,8%
Var. 15/14	2,4%	33,0%	1,7%	3,7%
Var. 16/15	-2,8%	12,6%	32,3%	1,4%
Var. 17/16	-2,6%	44,7%	12,3%	2,3%
Participación en %				
2012	88,4	6,6	4,9	100
2013	86,8	5,2	8,0	100
2014	85,8	4,6	9,5	100
2015	84,7	5,9	9,4	100
2016	81,2	6,6	12,2	100
2017	77,3	9,3	13,4	100
Diferencias en puntos porcentuales solo LP				
Var. 13/12	-1,68	-1,39	3,07	0,0
Var. 14/13	-0,94	-0,59	1,54	0,0
Var. 15/14	-1,13	1,31	-0,18	0,0
Var. 16/15	-3,52	0,66	2,86	0,0
Var. 17/16	-3,93	2,74	1,19	0,0

FUENTE: CNCE en base al Informe Técnico Chile y Penta Transaction.

IMPORTACIONES DE LP Y QUESO GOUDA EQUIVALENTE EN MILES DE LITROS LECHE

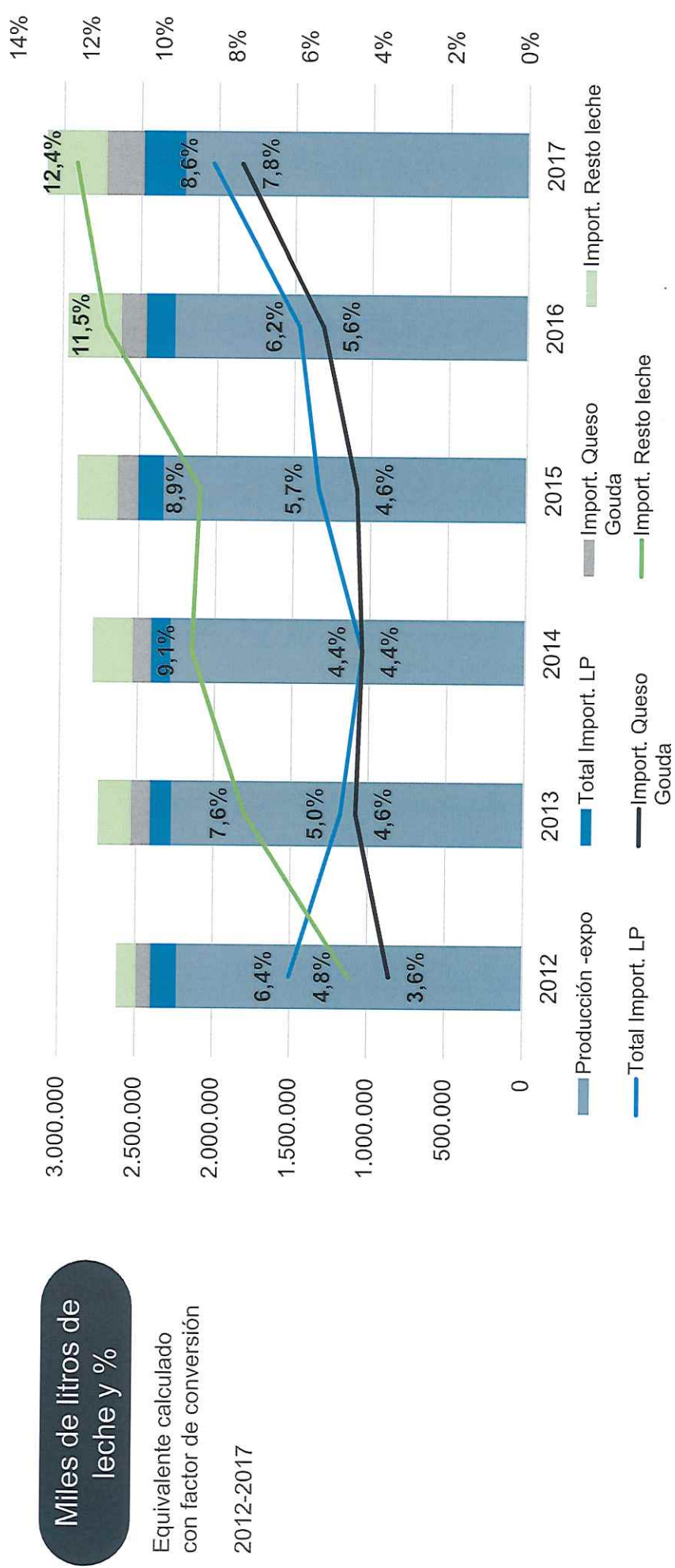
10

Var. Absoluta 2017-2016 y explicación de las variaciones por origen *



* Los desagregados porcentuales se calcularon en función del aumento o disminución observada de cada país en base al crecimiento o caída absoluta.

11 | EVOLUCIÓN Y PARTICIPACIÓN DEL CONSUMO APARENTE DE LECHE CON QUESO GOUDA



FUENTE: CNCE en base al Informe Técnico Chile y Penta Transaction.

Comentarios Concernientes a la Investigación Respecto de la
Salvaguardia en el Precio de las Mercaderías Importadas

Martes, 16 de octubre, 2018

- Gracias por la oportunidad de presentar comentarios respecto a la investigación de salvaguardia relativa a las importaciones de leche en polvo y queso Gouda.
- Los Estados Unidos siguen preocupados por la decisión de Chile de iniciar una investigación de salvaguardia sobre las importaciones de leche en polvo y queso Gouda.
- Como saben, los Estados Unidos han sido un proveedor consistente y confiable para las industrias de procesamiento de alimentos y productos lácteos de Chile.
- Según las condiciones actuales, las medidas que limiten el suministro de leche en polvo descremada solo servirá para perjudicar a las entidades chilenas que dependen de estos productos. Instamos a Chile a que, como mínimo, no imponga ninguna medida a las importaciones de leche en polvo descremada.
- No creemos que las exportaciones de leche en polvo descremada de los Estados Unidos tengan un impacto significativo o perjudiquen a la industria láctea de Chile y cualquier medida solo servirá para perjudicar a las entidades chilenas que importan de los Estados Unidos.

- Los Estados Unidos solicitan que, en su investigación y la decisión final, la Comisión garantice que cumple con todas las obligaciones de Chile en virtud del Acuerdo de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre Salvaguardias, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Chile y de conformidad con la ley chilena.

Palabras de Nueva Zelanda para la audiencia pública de la investigación sobre salvaguardias para el sector lechero

Introducción

E nga mana, e nga reo, e nga rau Rangatira Ma
Tenei te mihi ki a koutou
Tena koutou, tena koutou, tena ra tatou katoa

Mis palabras iniciales fueron en Te Reo Maori, la lengua de los pueblos indígenas de Nueva Zelanda. Como es tradición, reconocí a los que están aquí, por qué estamos aquí y la importancia de este día.

1. Buenos días, Soy Blake Van Velden, Encargado de Negocios, de la Embajada de Nueva Zelanda.
2. Gracias por la oportunidad de poder presentar en esta audiencia. Mi declaración de hoy se basa en la presentación que hizo Nueva Zelanda en mayo de este año.
3. Nueva Zelanda ha seguido de cerca, y con bastante preocupación, la posibilidad de que Chile use el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC para imponer salvaguardias para la leche en polvo y para el queso gouda.

El mecanismo de salvaguardias

4. Reconocemos que el artículo 19 del GATT 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC estipulan que salvaguardias pueden ser implementadas si un producto es importado en forma creciente y bajo condiciones que causen o amenacen causar daños económicos severos a los productores domésticos.
5. El Acuerdo sobre Salvaguardias establece las bases para determinar si se están produciendo daños importantes y requiere que daños causados por otros factores no sean atribuidos a un aumento de las importaciones.

Las preocupaciones de la industria lechera chilena

6. Tomamos debida nota de las preocupaciones de la industria láctea de Chile. Me gustaría reconocer su presencia aquí hoy.
7. La notificación en marzo de Chile al Comité de Salvaguardias de la OMC declaró que Fedeleche pensaba que "el daño grave sufrido por la industria nacional se debió, por

un lado, a una fuerte caída en los precios de importación, que ha tenido un gran impacto en el precio de venta de la industria nacional y, en consecuencia, en sus márgenes. Por otro lado, por el dramático aumento de las importaciones en los últimos años, lo que ha llevado a una pérdida de volumen de ventas y mercado”.

Nuestro análisis

8. Nuestro análisis demuestra que las importaciones de Chile han sido impulsadas por la demanda y que los precios, de hecho, han aumentado, no disminuido.
9. Las importaciones de productos lácteos juegan un papel importante en el suministro de la demanda de los consumidores chilenos que los productores nacionales por sí solos no pueden satisfacer. El aumento de las importaciones de productos lácteos en Chile en los últimos años se ha dado en respuesta a la demanda de los consumidores chilenos que ha superado constantemente la producción nacional de leche.
10. El Gobierno de Nueva Zelanda no tiene conocimiento de la evidencia de una caída en los precios de los productos lácteos exportados a Chile. Por el contrario, los datos del Global Trade Atlas indican que los precios de importación tanto de la leche en polvo como del queso Gouda aumentaron en 2017 en comparación con 2016. Además, los datos también indican que los precios promedio anuales de la leche cruda pagados a los productores chilenos aumentaron más de 10% en 2017 en comparación con 2016.

Nuestra evaluación es que la medida de salvaguardias no se justifica

11. Dado que las importaciones de productos lácteos están llenando un déficit de oferta en el mercado chileno y que el precio de la leche producida en el país aumentó en 2016-2017, no parece que los productores nacionales hayan sufrido un "daño grave" y si han tenido algún daño, no puede ser atribuible al aumento de las importaciones.
12. Por lo tanto, la opinión del Gobierno de Nueva Zelanda es que una decisión de Chile de imponer salvaguardias a las importaciones de leche en polvo y queso Gouda no estaría justificada.

Cooperación en el sector agrícola entre Nueva Zelanda y Chile y relación comercial

13. Nueva Zelanda se considera un socio para Chile en el desarrollo del sector lácteo chileno. Nueva Zelanda ha estado trabajando con este sector durante muchos años, compartiendo el conocimiento y la experiencia agrícola que respaldan las mejoras de la capacidad y rentabilidad de las granjas lecheras.
14. Por ejemplo, El Programa de Ayuda de Nueva Zelanda financió un proyecto de cuatro años para brindar capacitación y servicios de extensión a los productores de leche para aumentar la productividad y mejorar las oportunidades de carrera y los ingresos.
15. Cada año, Nueva Zelanda asigna 60 espacios en su Plan de Working Holiday para que estudiantes chilenos vengan a Nueva Zelanda para capacitación y experiencia laboral, incluido en la industria láctea.
16. Las inversiones de Nueva Zelanda en Chile se suman al fondo lechero de Chile, y predecimos que la demanda mundial se mantendrá por delante del suministro en el futuro previsible.

17. La decisión de imponer salvaguardias a las importaciones de productos lácteos, incluido de Nueva Zelanda, no reflejaría el historial de cooperación bilateral de nuestros países, en particular nuestros esfuerzos compartidos para promover reformas comerciales agrícolas, de manera bilateral, regional y a través de la OMC y APEC; y en el desarrollo sostenible para los sectores agrícolas.
18. La decisión de imponer salvaguardias tampoco sería compatible con la estrecha relación comercial que han tenido Nueva Zelanda y Chile durante muchos años. Somos socios de libre comercio en virtud del Acuerdo P4, firmantes de CPTPP, y estamos trabajando para concluir un acuerdo en el contexto de la Alianza del Pacífico.

El apoyo de Chile al sistema de comercio global

19. Una decisión de Chile de imponer una salvaguardia de la OMC enviaría una señal negativa en un momento en que el sistema de comercio global basado en reglas claras enfrenta a desafíos importantes.
20. Chile ha sido un firme partidario de la liberalización económica y comercial durante muchos años, trabajando con Nueva Zelanda y los otros miembros del Grupo de Cairns de naciones exportadoras agrícolas para este fin en la OMC.
21. Además de respaldar un sistema de comercio eficaz y creíble basado en normas de la OMC, Chile ha demostrado liderazgo en el avance de iniciativas de reforma comercial y de los beneficios de la integración económica.
22. Como países que dependen de las exportaciones agrícolas, Nueva Zelanda y Chile deben continuar tomando medidas para facilitar y expandir, en lugar de limitar, el comercio. Esto es particularmente importante en este momento turbulento e incierto para el comercio mundial.
23. Nuestros dos líderes recientemente reafirmaron nuestro interés mutuo en el comercio abierto cuando se reunieron al margen de la Asamblea General de las Naciones Unidas. También esperamos dar la bienvenida al Presidente Sebastián Piñera a Nueva Zelanda en noviembre.
24. Nueva Zelanda insta a Chile a no imponer una salvaguardia a la leche en polvo o las importaciones de queso Gouda.

Cierre

25. Nueva Zelanda agradece a la Comisión esta oportunidad de presentar y su cuidadosa consideración de los puntos que nosotros y otros han planteado.
26. Como socio de Chile, agradeceríamos la oportunidad de colaborar directamente con el sector lácteo chileno en cualquier inquietud futura.



**INVESTIGACIÓN DE SALVAGUARDIA RELATIVA A LAS IMPORTACIONES DE
LECHE EN POLVO Y QUESO GOUDA**

Intervención de la Comisión Europea – Audiencia pública del 16 de Octubre 2018

- Antes que nada, me gustaría agradecer a las autoridades chilenas la posibilidad de participar en esta audiencia sobre la investigación de salvaguarda relativa a las importaciones de leche en polvo y queso gouda.
- Como ustedes seguramente ya saben, la salvaguardia es el instrumento de defensa comercial más restrictivo de los existentes. Esto es así, no sólo porque afecta a importaciones realizadas de manera legítima sino también porque las medidas son aplicadas indistintamente a todos los orígenes, sin diferenciar aquellos que han causado daño a la rama de producción nacional de los demás. Por todo ello, la jurisprudencia de la OMC ha establecido **estándares muy exigentes** a la aplicación de tales medidas. Esto confirma que las salvaguardias deben ser reservadas a circunstancias realmente excepcionales.
- A pesar de lo anterior y después de un análisis de la información proporcionada, esta investigación presenta **elementos de base que no parecen cumplir con estos criterios**.
- En concreto, dos de estos elementos justifican la inmediata terminación del caso y son:
 - la incorrecta definición de la rama de producción nacional, y
 - la representatividad deficiente de FEDELECHE.

Respecto al primer punto, no se han proporcionado suficientes argumentos para demostrar que la leche predio sea un producto *similar o directamente competidor* con la leche en polvo o el queso Gouda, tal como exige el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC. Por lo tanto, la Comisión Europea cuestiona fuertemente que los productores de leche predio sean considerados como parte de la rama de producción nacional. Además, la exclusión de los productores chilenos de leche en polvo y queso Gouda de la definición de rama de producción nacional ha sido realizada sin sustento legal en el Acuerdo de Salvaguardias. Chile argumenta erróneamente que esta exclusión es posible según el Acuerdo Antidumping de la OMC, el cual no es aplicable a esta investigación. En conclusión, solamente los fabricantes de leche en polvo y de queso gouda chilenos, deben conformar la rama de producción nacional.

Respecto al segundo punto, el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC requiere que la solicitud de inicio sea presentada por una *proporción importante* de la rama de producción nacional. FEDELECHE representa solamente el 36% de productores de leche predio. Este porcentaje excluye a los fabricantes chilenos de leche en polvo y de queso Gouda, con lo que no es representativo. En cualquier caso, es dudoso que un 36% sea una *proporción importante*.

Cualquier medida impuesta en estas condiciones sería claramente contraria a las normas establecidas por la OMC.

- En las investigaciones de salvaguardia, debe ser demostrado que el aumento de las importaciones ha sido causado como consecuencia de la **evolución imprevista de las circunstancias**. Ya fue demostrado en alegaciones anteriores que las razones aludidas al principio de la investigación no responden a circunstancias imprevistas. En cualquier caso, ninguna de las razones aludidas explica el aumento de importaciones de 2017, que es el aumento más reciente.
- Respecto al **daño grave**, éste está viciado ya que sólo incluye la producción de leche predio. De cualquier manera, la información presentada hasta el momento no es conclusiva. En 2017, el precio de la leche aumenta un 10%, así como los precios de las importaciones, no siendo evidente un daño grave. Además, las rentabilidades promedio del sector son positivas. También parece ser que la producción chilena de leche en polvo y queso Gouda, excluidos del análisis de daño, han crecido en 2017, no mostrando signos de daño.
- Respecto a las restricciones de Rusia a la importación los productos lecheros europeos, ésta tuvo lugar en 2014 y ya en 2016 la UE había recuperado los niveles perdidos de exportación de quesos. Por lo tanto, aunque la restricción está en vigor hasta el 2019, no representa ninguna **amenaza de daño**, tal como ha sido sugerido.
- La **relación causal** también está en entredicho. En 2017, año en que las importaciones aumentan de manera más importante, los beneficios de los productores de leche aumentan. En este año, la producción decrece un 1.3% siguiendo una tendencia que empezó ya en 2014 - cuando las importaciones eran estables- por lo que cualquier dificultad en la rama de producción nacional no es atribuible al aumento de las importaciones.
- Asimismo, los **precios** de la leche y los productos lácteos chilenos, al ser Chile una economía abierta, siguen las tendencias internacionales. En este caso, la disminución del precio chileno de la leche, responde más bien a un ciclo más de oscilación del precio internacional y no al aumento de las importaciones.
- A la vista de todos los elementos aquí presentados, parece evidente que **no se cumplen las condiciones para imponer medidas de salvaguardia**. Además, las debilidades del inicio de la investigación vician aspectos esenciales de esta investigación. En estas circunstancias, Chile no debería tomar medidas de salvaguardia, reservadas para circunstancias excepcionales, cumpliendo así con las obligaciones en el seno de la OMC y del acuerdo de asociación con la Unión Europea.
- La Comisión Europea continuará siguiendo de cerca el desarrollo de este caso y confía en que las autoridades investigadoras chilenas tomarán los argumentos arriba mencionados en consideración.

Sr. Fiscal Nacional Económico
Don Mario YBAR ABAD
Presente

Sr. Fiscal Nacional:

Tengo el agrado de dirigirme al Sr. Fiscal Nacional Económico, en su calidad de Presidente de la Comisión Nacional Encargada de Investigar la Existencia de Distorsiones en el Precio de las Mercaderías Importadas, en relación a la Resolución No. 405-01-0210, por la que se instruye el inicio de investigación de salvaguardia de las importaciones de leche en polvo y queso gouda.

Al respecto, vengo a presentar en tiempo y forma, los alegatos formulados por el Gobierno de Uruguay con relación al caso, una vez tomado conocimiento de los hechos esenciales relativos a la investigación contenidos en el Acta de la Sesión No. 408 de la Comisión Nacional encargada de investigar la existencia de distorsiones en el precio de las mercaderías importadas, celebrada el 24 de setiembre de 2018. Estos alegatos son fiel reflejo de los argumentos expuestos por los representantes del Gobierno de Uruguay en la Audiencia pública celebrada el 16 de octubre del corriente.

Abordaremos dos temas. En primer lugar, expondremos las razones por las cuales entendemos que el instrumento de las salvaguardias globales no es aplicable a este caso. En segundo lugar, presentaremos las razones por las cuales, aun cuando se adoptaran medidas, Uruguay debería ser excluido.

A. Inaplicabilidad del instrumento de las salvaguardias al caso

El instrumento de las salvaguardias globales y la adopción de medidas que habilita son una excepción acordada al principio de liberalización comercial. Esto, que puede resultar paradójico, tiene sentido. Si los países tuviesen que asumir sus compromisos recíprocos de liberalización partiendo de la base de que éstos son irreversibles e independientes de toda circunstancia, la liberalización hubiera sido muy escasa. El instrumento de las salvaguardias es una carta de flexibilidad que permite a los países ser más audaces. Ahora bien. ¿Cuáles son los prerequisites que se establecen para la aplicación de este instrumento?

Los casos de Argentina-Calzado (párrafos 81 y siguientes), y Corea-Lácteos (párrafos 75 a 77), ambos publicados en diciembre de 1999, zanjaron definitivamente la cuestión de cuál es la normativa multilateral aplicable en materia de salvaguardias globales: debe aplicarse el Acuerdo de Salvaguardias y el artículo XIX del GATT en donde no exista conflicto con aquel. En particular, quedó fuera de toda discusión la vigencia del artículo XIX.1.a. que dispone:

*“Si como consecuencia de la **evolución imprevista de las circunstancias** y por efecto de las obligaciones, incluidas las **concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo**, las **importaciones** de un producto en el territorio de esta parte contratante han **aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales** de productos similares o directamente competidores en ese territorio.”*

Este artículo establece tres condiciones para que pueda aplicarse el instrumento de las salvaguardias. Una de ellas es la existencia de daño en alguna de sus dos modalidades, lo que es un requisito también presente en el Acuerdo de Salvaguardias. Las otras dos condiciones sólo están presentes en este artículo. La primera de ellas establece que las importaciones sean fruto de circunstancias imprevistas. La segunda exige que dicho aumento de las importaciones sea el efecto del cumplimiento de las obligaciones contraídas ante el acuerdo, en aquel momento el GATT, ahora la Organización Mundial del Comercio.

A.1 Circunstancias imprevistas

La exigencia de imprevisibilidad a la que acabamos de hacer referencia es plenamente consistente con el diseño del instrumento de salvaguardias como una válvula de escape frente a una circunstancia nueva que no podía haber sido razonablemente anticipada al momento de la negociación de concesiones recíprocas. Los casos que se han planteado a nivel de la OMC han hecho énfasis en que no puede ser catalogado como imprevisible aquello que es el resultado razonablemente esperado de una medida adoptada por el gobierno. El caso específico que se ha manejado son los acuerdos de libre comercio. **No puede considerarse como imprevisible el daño provocado por un aumento de las importaciones derivados de las concesiones arancelarias que se han realizado en el marco de un acuerdo de libre comercio.**

Esta cuestión es especialmente importante porque Chile tiene acuerdos de libre comercio suscritos con todos los países que están siendo objeto de la presente investigación.

El tema a analizar pues es el impacto que los aranceles tienen en el nivel de las importaciones. Ello exige un análisis contrafáctico en donde la variable que cambiará entre los escenarios comparados es la evolución de las importaciones con y sin acuerdos de libre comercio. Ese análisis contrafáctico tiene por objeto responder a la siguiente pregunta: si las importaciones no se hubieran realizado en el marco de acuerdos de libre comercio que nulificaron el potencial del instrumento arancelario, ¿habrían las importaciones provocado daño a la industria nacional? Esa pregunta admite dos respuestas posibles, que pasaremos a analizar separadamente.

La primera de las respuestas posibles es que la adecuación de los niveles arancelarios habría podido impedir que las importaciones provocaran daño. Si esta fuera la conclusión del análisis contrafáctico el instrumento de las salvaguardias no es aplicable, en tanto no se cumple el extremo de la imprevisibilidad. Existe daño, pero no existe derecho a neutralizarlo al amparo de un mecanismo multilateral de excepción cuando su origen fue una decisión propia, el acuerdo de libre comercio, ajena a los compromisos contraídos en el marco de la normativa multilateral.

La segunda de las respuestas posibles es la contraria de la anterior, esto es, aún aplicando el instrumento arancelario se habría provocado el daño. En esta hipótesis la conclusión a la que se arriba es que no fue la exención del arancel la causante del daño. En este caso se estaría cumpliendo el requisito de impredecibilidad, en tanto lo que se estaría afirmando es que la evolución de las importaciones ha ido más allá de lo controlable por medio de los instrumentos arancelarios. También implica que las medidas de salvaguardias que deben adoptarse deben ser superiores a los consolidados arancelarios acordados a nivel multilateral.

Tal como se detalla en la relación de los hechos relevantes que recopila la Comisión, Fedeleche, la asociación reclamante, solicita la aplicación de una medida provisional y definitiva de 30% para la leche en polvo entera, de 30% para la leche en polvo descremada y de 27% para el queso gouda. La asociación reconoce que las tasas solicitadas fueron definidas de forma de no exceder el arancel consolidado ante la Organización Mundial del Comercio para productos lácteos de 31,5%. Estamos pues en la primera de las hipótesis analizadas en la cual no puede invocarse la impredecibilidad generada por una limitación autoimpuesta.

Una cuestión relevante es la diferencia entre el arancel de nación más favorecida y el arancel consolidado ante la OMC. A ese respecto volvemos a insistir en el hecho que el concepto de impredecibilidad implica que el escenario que debe enfrentarse está más allá de los instrumentos no excepcionales que el país cuenta para neutralizarlo. Si el problema radica en concesiones arancelarias bilaterales, el problema debe ser resuelto con las disposiciones del acuerdo bilateral respectivo y en ningún caso parece accionable el acuerdo OMC en la materia. Chile tiene total libertad para elevar su arancel de nación más favorecida hasta el arancel consolidado en la OMC. No puede aplicarse un instrumento del ámbito multilateral para solucionar problemas derivados del ámbito bilateral.

En síntesis, entendemos que Chile está utilizando indebidamente el instrumento de las salvaguardias en este caso, al no cumplirse las exigencias en materia de imprevisibilidad consagradas por el artículo XIX del GATT.

B. Exclusión de Uruguay

Abordaremos ahora el segundo de los argumentos de Uruguay, esto es, que en la eventualidad de que Chile adopte medidas, debe excluir a Uruguay.

Chile ha suscrito diversos acuerdos de libre comercio que contienen cláusulas que la obligan a excluir a sus socios comerciales de la aplicación de eventuales medidas de salvaguardias. En particular, estas cláusulas están presentes en los acuerdos suscritos con Estados Unidos, Canadá, Centroamérica, México. En el caso del acuerdo con Perú se dispone que cualquier excepción en la aplicación de medidas de salvaguardia que se otorgue por una parte a un país no parte se extenderá, en las circunstancias y condiciones que se otorgó la excepción, automáticamente a la otra parte. Esto implica que los exportadores de Perú serían excluidos de la aplicación de las medidas de salvaguardia en el marco de una investigación en todo caso que haya exportadores de otro país que también hayan sido excluidos.

La inclusión de este tipo de cláusulas en los acuerdos de libre comercio se enmarcan en la ausencia de un entendimiento a nivel de la Organización Mundial del Comercio con relación a la facultad de un Estado miembro de excluir a otros Estados miembros de la OMC, que a la vez sean parte de un acuerdo de libre comercio, de una medida de salvaguardia global.

Más allá de la ausencia de un entendimiento respecto del punto antes expuesto, existen dos cuestiones que a nuestro entender son claras. Una de ellas relacionada al análisis de causalidad y la segunda referida a la inexistencia del derecho a lo que denominaremos “exclusión selectiva”.

B.1. Causalidad

Admitiéndose la hipótesis que habilita a la exclusión de los socios comerciales, es relevante el análisis de cuál ha sido la incidencia de las importaciones de esos orígenes excluidos en el daño que se padece. Esto surge claramente en caso *Argentina - Calzado* en donde el Grupo Especial reconoció el derecho de Argentina de excluir a sus socios de la unión aduanera MERCOSUR de las medidas adoptadas, pero no consideró válido que en el análisis de causalidad del daño se tomaran la totalidad de las importaciones, incluidas las de sus socios.

Creemos entender que Chile comparte ese punto de vista, en tanto sus cláusulas de excepción señalan específicamente que la exclusión estará supeditada a que se haya verificado, en el marco de la investigación, que las importaciones de ese socio comercial no son causa sustancial del daño que se procura neutralizar. La propia Aproveche sostiene que el alza de las importaciones entre los años 2015 a 2017 es explicada por el desempeño de cuatro países: Alemania y Holanda en Queso Gouda, y Estados Unidos y Nueva Zelanda en Leche en Polvo.

Agreguemos a esto que en los últimos 10 años de importaciones de leche en polvo de Chile sólo en tres de ellos las importaciones de Uruguay estuvieron por encima del 7%. En materia de importaciones de leche en polvo la participación de Uruguay ha sido decreciente desde hace cuatro años. En el 2014 representaba el 30% de las importaciones, pasando a 21% en el 2015, 7% en el 2016 y 4% en el 2017. Las importaciones no sólo han bajado en términos relativos sino también absolutos. En el 2017 las importaciones originarias de Uruguay fueron la tercera parte de lo que eran en el 2015. Las importaciones originarias de Uruguay

han representado en los años 2016 y 2017 el 1% del recibo de leche de la industria de Chile.

Con las importaciones de queso gouda sucede algo similar. Las importaciones de Chile originaras en Uruguay han tenido una participación en las importaciones de un 1% en los años 2016 y 2017 y están por debajo del 1% cuando se las expresa en términos del recibo de leche de la industria de Chile.

B.2. Inexistencia del derecho a la exclusión selectiva

El segundo de los componentes de este argumento es lo que denominamos la inexistencia de un derecho a la exclusión selectiva.

Tomando como una tesis admisible la exclusión de socios comerciales de acuerdos de libre comercio y zonas aduaneras cuyas importaciones no sean causantes del daño que motiva la adopción de las medidas, sostenemos que los acuerdos no habilitan a los países a lo que denominamos “exclusión selectiva”.

En efecto, nótese que la exclusión no es un artículo estándar de todos los acuerdos de libre comercio suscritos por Chile. Esto es, dada por admisible la exclusión cuando se cumplan los extremos indicados, se habren dos hipótesis. Una de ellas es que cada país tiene la facultad discrecional de conceder el beneficio de la exclusión a aquellos otros países que considere conveniente. Otra es que si un país adopta el criterio de excluir, debe extender el beneficio a todos aquellos países que cumplan los criterios sustanciales establecidos, a saber: ser un socio comercial de un acuerdo de libre comercio o unión aduanera y no ser causa sustancial del daño.

El admitir que un país puede elegir a quiénes excluye o a quiénes no por razones ajenas a las antes expuestas convertiría a la exclusión en un activo más para la negociación comercial del que disponen los países. Esto implicaría que conceder o no el beneficio de la exclusión depende de los avatares de cada negociación, lo que entendemos contrario al principio de nación más favorecida. Esta cuestión queda en parte revelada en los términos del acuerdo de libre comercio que Chile suscribió con Perú, en donde, en la práctica, se está estableciendo tácitamente este principio. En efecto, el acuerdo no dice que las partes se excluirán, sino que cuando se den exclusiones, tal beneficio se debe extender a los socios, lo que es una clara aplicación del principio de nación más favorecida. Nosotros vamos más allá, y lo que sostentemos es que no es necesario esperar a que a un país se lo excluya para tener derecho legítimo a también ser excluido, partiendo de que ambos cumplen con los extremos antes referidos.

De los antecedentes de los acuerdos negociados por Chile surge que considera que está facultada a excluir las importaciones no causantes del daño de aquellos países con los cuales ha suscrito acuerdos de libre comercio. En la eventualidad de que Chile decida adoptar medidas de salvaguardias al amparo de esta investigación, Uruguay reclama ser excluido en función de las siguientes razones: en primer lugar, sus exportaciones se realizan en el marco en un tratado de libre comercio suscrito con Chile, en segundo lugar, la evidencia indica que puede afirmarse que Uruguay no es causa sustancial de eventuales daños padecidos por la rama de producción nacional chilena, en tercer lugar, Chile ha reconocido en varios acuerdos comerciales que ha suscrito que en aquellos casos en que se cumplan los dos extremos antes mencionados el país afectado tiene derecho a ser excluido, y en cuarto lugar, Uruguay

considera que al amparo del principio de nación más favorecida no es necesario que conste dicha cláusula expresamente en el acuerdo de libre comercio que suscribió con Chile para invocar el derecho de exclusión.

Hago propicia la oportunidad para reiterar al Sr. Fiscal Nacional Económico, las seguridades de mi más distinguida consideración.