

# ***Aplicación de medidas de salvaguardia a los productos lácteos por parte de Chile***

*Ec. Verónica Durán Fernández  
Ing. Agr. María Elena Vidal*

---

Como medida de protección a la producción nacional ante el incremento de las importaciones de lácteos, fundamentalmente de Argentina, el gobierno de Chile aplicó salvaguardias temporales a las importaciones de leches en polvo y queso Gouda. El Gobierno y el sector privado uruguayo vienen participando activamente en el proceso de defensa de los mercados de Uruguay, país de muy baja incidencia en el mercado chileno.

La aplicación de medidas de salvaguardia está regulada por el Artículo XIX del GATT de 1994 y por el Acuerdo de Salvaguardias en el marco de la OMC (AS-OMC). Un país sólo puede aplicar una medida de salvaguardia si se cumplen, entre otros, los siguientes requisitos: que las importaciones de ese producto hayan aumentado *“en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores”*<sup>1</sup>. Ello también se recoge en la normativa interna de Chile.<sup>2</sup>

Asimismo, un gobierno sólo puede aplicar una medida de salvaguardia *“...después de una investigación realizada por las autoridades competentes de ese Miembro con arreglo a un procedimiento previamente establecido...”*<sup>3</sup>.

El 11 de setiembre de 2006 el gobierno de Chile inició una investigación por salvaguardias<sup>4</sup> para las importaciones de leche en polvo, leche fluida y queso gouda, como consecuencia de una solicitud presentada por la Federación Gremial Nacional de Productores de Leche (FEDELECHE) (Cuadro 1).

El gobierno uruguayo y la Cámara de Industria Láctea Uruguay (CILU), como partes interesadas, participaron activamente en la investigación, presentando informes y alegatos.

---

<sup>1</sup> Acuerdo sobre Salvaguardias, Artículo 2.

<sup>2</sup> Ley N° 18.525, de 19 de junio de 1986; Ley N° 19.612, de 28 de mayo de 1999; Decreto de Hacienda N° 909, de 17 de junio de 1999.

<sup>3</sup> Acuerdo sobre Salvaguardias, Artículo 3.

<sup>4</sup> La salvaguardia es una medida de protección arancelaria de la producción doméstica ante el daño causado por un significativo incremento de las importaciones. Cabe señalar que, en este caso, las importaciones se realizan en condiciones normales de mercado.

## Cuadro 1. Productos comprendidos en la investigación por salvaguardias

<b>Leche en polvo descremada</b>	0402.1000		
<b>Leche en polvo entera</b>	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,
	0402.2918		
<b>Leche fluida</b>	0401.1000,	0401.2000,	0401.3010,
	0401.3020,	0401.3030,	0401.3040,
	0401.3090,	0402.9110	
<b>Queso Gouda</b>	0406.9010		

Fuente: Notificación del gobierno de Chile a la OMC (G/SG/N/6/CHL/11), 25 de setiembre de 2006.

La autoridad de aplicación chilena –la Comisión Nacional Encargada de Investigar la Existencia de Distorsiones en el Precio de las Mercaderías Importadas– es el organismo que está llevando adelante la investigación correspondiente, por lo que es la responsable de demostrar que se cumplen con los extremos necesarios para aplicar una medida de salvaguardia.

### 1.1 Consideraciones sobre la apertura de la investigación

#### 1.1.1 Aumento de las importaciones en términos del Acuerdo de Salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio

La evolución de las importaciones de lácteos en Chile ha sido errática en los últimos años, lo que se explica porque se trata de un sector próximo al autoabastecimiento (Gráficos 1, 2 y 3), caracterizado por fuertes oscilaciones, según la coyuntura productiva y de los mercados.

Adicionalmente, la participación de las importaciones en el consumo aparente de Chile es reducida y no ha mantenido una clara tendencia creciente. Por el contrario, mientras la participación de las importaciones en el total del consumo fue de 11,1% en 2003, disminuyó a 7,9% en 2005.

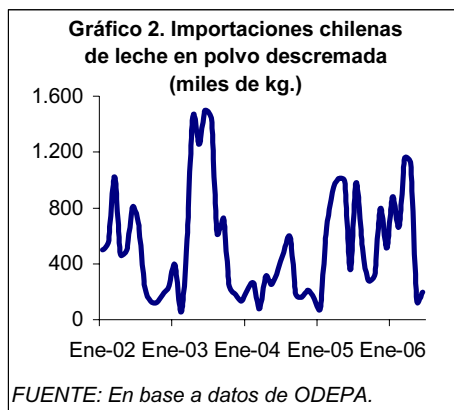
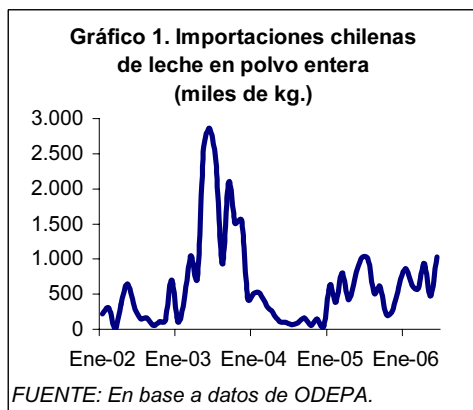
Por otra parte, debe notarse que las exportaciones de los productos bajo estudio provenientes de Uruguay han mostrado una apreciable disminución en los meses transcurridos de 2006. En efecto, según la ODEPA, las importaciones de productos lácteos provenientes de Uruguay cayeron 64,7% consideradas en dólares en enero-julio de 2006 respecto a igual período del año anterior.

### 1.1.2 Amenaza de daño grave

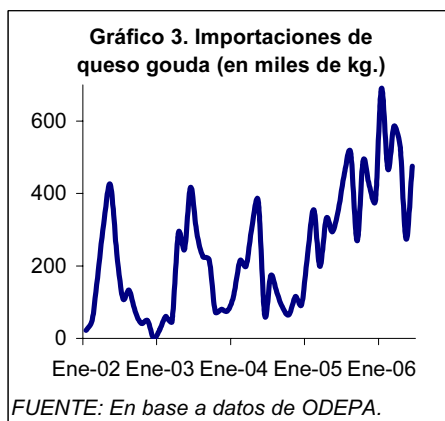
La apertura de la investigación se realizó bajo la figura de amenaza de daño grave, ante el aumento de las importaciones de los productos denunciados (particularmente las provenientes de Argentina), aunque a juicio del gobierno uruguayo existen serias carencias de fundamentación.

En efecto, el Artículo 4.1 del AS-OMC establece que:

- a) se entenderá por "daño grave" un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional;
- b) se entenderá por "amenaza de daño grave" la clara inminencia de un daño grave, de conformidad con las disposiciones del párrafo 2. La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas."

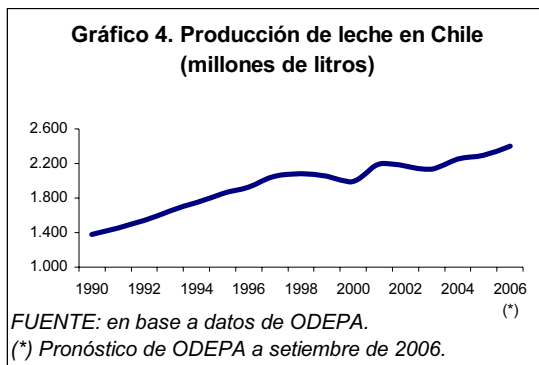


La evolución de los indicadores analizados por la autoridad de aplicación chilena no es consistente con una clara inminencia de "un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional". Por un lado, el precio de la "leche predio" medido en dólares ha sostenido fuertes tasas de crecimiento en los últimos años, mientras que mostró un incremento de 13,7% en enero-junio de 2006 respecto al mismo período del año anterior, lo que reafirma la continuidad de la tendencia creciente de los precios en dólares.



Por su parte, la producción de “leche predio” en Chile ha crecido sostenidamente desde 1990, con mínimas excepciones (debidas fundamentalmente a adversidades climáticas en ese país) (Gráfico 4). En los primeros seis meses de 2006 se incrementó 8,8%. Como es natural, ese incremento en la producción se tradujo en una tendencia creciente de la remisión de leche a las plantas industriales.

Por último, el consumo aparente de leche total estimado por la autoridad de aplicación chilena creció a un ritmo mayor que el de la producción nacional en 2005 y los primeros seis meses de 2006. Mientras que la producción de “leche predio” creció 2,2% en 2005 y 8,8% en enero-junio de 2006, el consumo aparente lo hizo en 3,7% y 19,3% respectivamente, siempre en comparación con el mismo período del año anterior.



De modo que los indicadores analizados en la notificación a la OMC no demuestran que la rama de producción nacional esté afectada por un inminente menoscabo general, sino que, por el contrario, se advierte que se trata de un sector dinámico y con perspectivas favorables.

## 1.2 Medidas provisionales

*“En circunstancias críticas, en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable, un Miembro podrá adoptar una medida de salvaguardia provisional en virtud de una determinación preliminar de la existencia de pruebas claras de que el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave.”<sup>5</sup>*

El gobierno chileno aplicó medidas provisionales a partir del 12 de octubre de 2006, únicamente a las importaciones provenientes de Argentina por ser éstas consideradas por la Comisión de Distorsiones, causantes de daño a la producción nacional. La medida provisoria consiste en una sobretasa arancelaria de 23% y estará vigente hasta el 12 de diciembre de 2006.

La exclusión de los restantes orígenes (entre los que se encuentra Uruguay) se fundamenta en que estas importaciones no serían las causantes de la amenaza de daño grave. El gobierno uruguayo comparte ese criterio, al tiempo que considera que aplicar una medida correctiva del daño sufrido por los productores

<sup>5</sup> Acuerdo sobre Salvaguardias, Artículo 6.

chilenos que no resulte restrictiva del comercio en su totalidad, permite no lesionar las concesiones otorgadas a Uruguay en el marco de los acuerdos comerciales recíprocos.

Como ya se expresó, las importaciones provenientes de Uruguay no registran un aumento sino, por el contrario, una fuerte caída, por lo que resulta correcto no considerarlas como factores causantes de daño.

La exclusión de las importaciones de determinados orígenes se fundamenta en los antecedentes legales de la OMC, a saber, los dos conceptos básicos que surgen de la jurisprudencia en la materia: el concepto de “paralelismo” y el de “no atribución”, de modo que la investigación se basó únicamente en la evolución de las importaciones provenientes de Argentina, en el daño que eventualmente éstas causarían a la rama de producción chilena y en la supuesta relación causal entre ambos fenómenos.<sup>6</sup>

### **1.3 Medidas definitivas**

La autoridad de aplicación chilena dispone de un plazo hasta el 12 de diciembre de 2006 para la determinación de las medidas definitivas a las importaciones de los productos bajo investigación.

En la audiencia pública celebrada el 12 de noviembre, el gobierno uruguayo expuso sus fundamentos y solicitó a la Comisión Nacional de Distorsiones que, en caso de la eventual aplicación de una medida de salvaguardia definitiva para los productos bajo investigación, se excluya a las importaciones provenientes de Uruguay, en base a los mismos criterios que sirvieron de base para la aplicación de la medida provisoria.

La medida definitiva podrá tener como plazo máximo de aplicación un año, con opción a ser prorrogada por otro año más, según lo establecido por la legislación chilena.

De mantenerse los criterios anteriormente explicados, esta medida no afectaría a las exportaciones de Uruguay, por estar excluido de su aplicación.

---

<sup>6</sup> *Estos dos conceptos se analizan detalladamente en el Informe del Órgano de Apelación en el caso Estados Unidos – Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero. WT/DS248/AB/R, WT/DS249/AB/R, WT/DS251/AB/R, WT/DS252/AB/R, WT/DS253/AB/R, WT/DS254/AB/R, WT/DS258/AB/R, WT/DS259/AB/R. 10 de noviembre de 2003.*