

**Análisis de la problemática de las  
importaciones de productos lácteos  
provenientes de Argentina durante 2006 y  
2007**

**Mario Kriz Sarria**

Tanto el contenido de este documento como su redacción son de exclusiva responsabilidad del autor, Expansiva se limita solo a ofrecer un medio para su difusión.

## **Introducción**

A mediados del año 2006, la industria láctea nacional se vio afectada por un incremento considerable de las importaciones de productos lácteos provenientes desde Argentina. Si bien, esta situación se venía arrastrando desde hace algún tiempo, lo cierto es que, ahora, ya se estaba haciendo insostenible para el sector industrial lácteo nacional.

Es en este contexto que, la Federación Gremial Nacional de Productores de Leche (Fedeleche), solicitó al presidente de la Comisión Nacional de Distorsión de Precios la aplicación de salvaguardias a las importaciones de leche en polvo, leche fluida y queso gorda. Esto, con el objeto de mitigar en cierta medida los perjuicios ocasionados al sector lácteo chileno. Las medidas adoptadas por la Comisión tuvieron dos etapas (en el transcurso del segundo semestre del año 2006). Por una parte, el día 6 de octubre del año 2006 se optó por recomendar la aplicación de una sobretasa arancelaria transitoria del 23% a dichas importaciones; y por otra, con fecha 5 de diciembre, la recomendación de la aplicación de una sobre tasa arancelaria definitiva del orden del 23% a las importaciones mencionadas con anterioridad.

Ahora, el tema que nos interesa analizar es el hecho que dio pie a la reclamación por parte del sector lácteo nacional, vale decir, las importaciones lácteas provenientes desde Argentina y su aumento (desde un tiempo a esta parte). Y en este contexto, examinar la aplicación de las salvaguardias como remedio jurídico para este caso concreto.

Junto con lo mencionado, es de real importancia internalizar que el alza constante de las importaciones lácteas argentinas no se ha debido al azar, ni al desarrollo calculado y eficiente del sector industrial en cuestión. Sino que, debemos de entender que Argentina desde hace un tiempo, ha ido configurando un sistema de exportación que tiene sus cimientos en un conjunto de distorsiones que mantienen el precio para la industria bajo los costos reales de producción. Esto, se explica en cierta manera por la aplicación de subsidios (sean estos implícitos o de facto) al sistema de producción lácteo, por parte del país vecino.

Por lo tanto, nos parece que el conflicto de las importaciones se sustenta más en materias propias de subvenciones o subsidios (competencia desleal) que de salvaguardias. Es ante esta situación que, debemos tener presente que dicho análisis se enmarca, como bien sabemos, en el terreno de la competencia comercial. Entendiendo por ésta, no sólo aquella entre actores económicos al interior de un mismo país, sino que también a la competencia proveniente del exterior y que se cristaliza en la importación de productos a

nuestro país que en muchas ocasiones compiten con los productos nacionales. Tal como lo plantea el profesor Juan José Romero para el caso del Trigo<sup>1</sup>.

En consecuencia, es evidente que en un escenario en el cual un país otorga un número determinado de subsidios (que favorecen al sector exportador), será sumamente difícil la competencia tanto para los socios comerciales regionales, como internacionales, dado que ellos no se encuentran en un mismo punto de inicio.

Con todo, nos propondremos llevar a cabo un análisis crítico respecto de éste caso concreto. Para ello, en primer lugar, realizaremos una descripción del caso de la importación de productos lácteos provenientes desde Argentina y de la postura que acogió la Comisión. A su vez, mostraremos los índices reales de aumento de las importaciones lácteas que se suscitaron en un momento determinado. En segundo lugar, estudiaremos el contexto económico en que se desenvuelven las políticas gubernamentales comerciales desarrolladas por Argentina que favorecen al sector industrial lácteo (exportador). En un tercer lugar, buscaremos visualizar, el sistema de producción lácteo argentino a la luz de los sistemas impositivos diferenciados, aplicados tanto a los insumos alimenticios como a los lácteos. La finalidad de ello, no es otra que determinar en los hechos la presencia de un subsidio a la exportación sancionable por los acuerdos internacionales suscritos (Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias). En cuarto lugar, nos concentraremos en la aplicación de las salvaguardias como remedio jurídico a aplicar. Para ello, buscaremos dilucidar la lógica que se encuentra inmersa en la determinación de la aplicación de la salvaguardia por parte de autoridad y de los representantes de la industria láctea nacional. Posteriormente, (analizaremos críticamente) la aplicación y utilización de las salvaguardias, comparando el caso de la importación de productos lácteos provenientes desde Argentina con el de la importación de duraznos en conserva sometidos a la aplicación de salvaguardias por parte de Argentina. Frente a situaciones similares nos encontraremos con que estamos en presencia de dos puntos de vista por parte de la autoridad nacional, totalmente antagónicos.

---

<sup>1</sup> Romero Guzmán, Juan José. “Salvaguardias a la Harina de Trigo: una Herramienta Equivocada para un Propósito Discutible”, *Sentencias destacadas 2005: una mirada desde la perspectiva de las Políticas Públicas, Santiago: Libertad y Desarrollo, 2006: Págs. 144- 201, Pág. 145..*

## **Desarrollo**

### **Capítulo I**

#### **Importación de productos lácteos desde Argentina: Inicio de un conflicto.**

##### **I.1 Contexto en el que se desenvuelve el problema.**

Los hechos comienzan a inicios del primer semestre del año 2004; con el aumento de las importaciones provenientes desde Argentina en lo que se refiere a productos lácteos. Este aumento ha sido sustancial y ascendente hasta al día de hoy. Tanto que, sólo a modo de ejemplo, las importaciones de leche en polvo (en la que Chile es neto importador), comparando el primer semestre del año 2004 con el primer semestre del año 2006, han aumentando más de un 200% (fuente ODEPA, criterio Kg).

Si nos preguntásemos a qué se debe tal aumento en las importaciones de productos lácteos provenientes de Argentina, la respuesta no sería sencilla, ya que los factores que inciden son múltiples y variados.

Sin embargo, en una primera aproximación, podríamos mencionar que Argentina, de un tiempo a esta parte, ha ido configurando un esquema de exportación que tiene sustento en un conjunto de distorsiones que mantienen el precio del productor por debajo al de sus reales costos de producción. Esto, en consecuencia, ha generado para países competidores como el nuestro una difícil tarea a la hora de competir (tanto en el mercado externo – argentino- como el interno), generando un severo perjuicio para la empresas nacionales ligadas al rubro, pues los productos exportados por Argentina vienen con un valor menor. Las razones que explicarían esto último, se encuentran en:

Primero. A partir del año 2002 e insertos en una gran crisis económica e institucional, el Estado argentino adoptó, como medida de política gubernamental, la regulación tarifaria de un conjunto de bienes y servicios a través de la Ley 25.561 (“acuerdo de precios”), complementada vía Resoluciones del Ministerio de Economía y Producción, con el objeto de paliar la devaluación de la moneda argentina, mejorar la competitividad de su sector transable y, así, ir incrementando las exportaciones y mejorando el superávit en la balanza comercial (existiendo subsidios, por ejemplo, en materia energética).

Segundo. A los insumos básicos que sirven de alimentación del ganado bovino “...como el trigo, el maíz y la soya, la autoridad argentina ha establecido un conjunto de impuestos diferenciados a las exportaciones que disminuyen a medida que se avanza en la

cadena de valor [de la producción].”<sup>2</sup>. Por lo tanto, podríamos decir que estamos en presencia de un tipo de impuesto que permite artificialmente mejorar la competitividad de ciertos sectores industriales, adquiriendo el insumo a un precio menor (insumos subvencionados).

Tercero. La institución de Derechos de Exportación aplicados a los productos lácteos (la leche fluida, leche en polvo y el queso gouda). Ahora, la lógica que se encuentra detrás, es restringir o frenar la exportación, generando una sobreoferta en el mercado interno argentino<sup>3</sup>, la cual, con estos precios artificialmente competitivos, hacen que a los productores extranjeros le sea difícil ingresar al mercado. Así, posteriormente, esa sobre oferta es exportada sin impuestos a nuevos mercados.

Cuarto. La imposición de Tasas de Reintegro<sup>4</sup> por parte de la autoridad, como política gubernamental en materia de exportación. Estos cuatro puntos serán vistos y analizados, con mayor detalle a través del desarrollo del presente trabajo.

## **I.2 Aumento de las importaciones como fundamento de la inquietud por parte de la industria láctea nacional.**

Como es posible apreciar, el hecho en que se sustenta el reclamo por parte de la rama de producción láctea y el Ministerio de Agricultura<sup>5</sup>, es el aumento de las importaciones bajo condiciones que no se condicen con el de una competencia propiamente leal.

Es así, y dado el incremento del número de importaciones lácteas provenientes desde Argentina con destino hacia nuestro país, como a mediados del año 2006, los actores mencionados anteriormente hacen patente su preocupación ante la Comisión. Aquello, ha generado claramente una gran incidencia, tanto en el precio del producto final, como en la participación de mercado que tienen dichas importaciones<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Presentación de APROLECHE, Pág. 16, Santiago de Chile, Noviembre de 2006 [audiencia pública de la Comisión].

<sup>3</sup> Deprimiendo el precio interno de dicho producto en Argentina.

<sup>4</sup> Lo hemos de entender como: “las devoluciones de impuestos internos abonados por el producto en la etapa elaboración”. Al igual que como por ejemplo, el IVA abonado sobre los insumos importados. Sección Económica y Comercial de la Embajada de la República Argentina, Entrevista con José María Arbilla.

<sup>5</sup> Inquietud que, también tiene el Senado de la República de Chile solicitándole a la respectiva Comisión el inicio del estudio, en cuanto a la adopción de salvaguardias. Disponible en: [http://www.senado.cl/prontus\\_senado/antialone.html?page=http://www.senado.cl/prontus\\_senado/site/artic/20060808/pags/20060808202759.html](http://www.senado.cl/prontus_senado/antialone.html?page=http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20060808/pags/20060808202759.html) [consulta: 15 de Agosto del 2007]

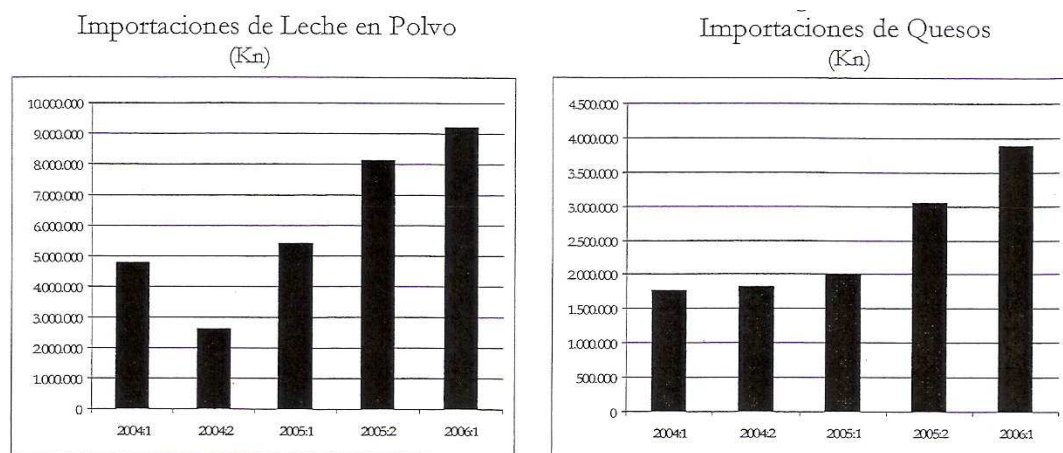
<sup>6</sup> A esto, hemos de sumarle la baja del precio de la leche cruda nacional, dado la disminución en el precio de importación de la leche en polvo.

En efecto, es de público conocimiento que de un tiempo a esta parte la producción de productos lácteos han gozado de una serie de subsidios, los cuales han hecho que la industria sea “artificialmente” competitiva, tanto frente al mercado interno como externo. Esto, en consecuencia, hace sumamente difícil la tarea de competir, pues los socios comerciales no se encuentran en situaciones similares.

De esta manera, podríamos aventurarnos en enunciar que estamos en presencia de una serie de actos que han sido ejecutados como política gubernamental por parte de Argentina; que se enmarcan dentro de lo que podemos denominar como competencia desleal.

Con todo, es preponderante ser precisos y decir que, a partir del año 2004 hasta fines de 2006, las importaciones trasandinas de productos lácteos han sido crecientes e importantes<sup>7</sup>.

Como lo muestra el cuadro elaborado por ODEPA (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias), tenemos que:



Fuente: Elaboración propia en base a información de ODEPA.

➤ Leche en polvo. Tomando en consideración, la comparación entre el primer semestre del año 2004 y el primer semestre del año 2006, las importaciones aumentan alrededor de un 200%.

➤ Quesos. Las importaciones relativas al período 2004-2006, se han triplicado. “Sólo en los primeros 6 meses del año 2006,... las importaciones de queso se han duplicado con respecto a igual periodo del año 2003”<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Datos concernientes a las presentaciones, tanto de Fedeleche como de Aroleche.

Como lo menciona Aproleche, y utilizando los factores de conversión enunciados por ODEPA, “...se tiene que las importaciones de leche en polvo y queso llevadas a litro de leche, son equivalentes a 169.269.273 litros durante el primer semestre del año 2006. Esto, significa que alcanzo un 14,4% de la recepción total de leche cruda en el mismo período”<sup>9</sup>.

Como otro agregado, es menester dar conocer los datos en que se sustentó la Comisión para determinar la sobretasa arancelaria de 23% en Diciembre del año 2006<sup>10</sup>. Es así, como:

- a. Respecto de las leches en polvo, “...en el período enero –octubre de 2006, la Comisión tiene a la vista que las importaciones de leche en polvo, provenientes de Argentina presentan un incremento en volumen de 90% respecto del mismo período del año anterior. Asimismo, el año 2005 registra un incremento del 15% respecto del año 2004”<sup>11</sup>. “La relación entre las importaciones totales de leche en polvo proveniente de Argentina, equivalente a la leche de predio, y la producción nacional de leche de predio, en el período enero-agosto de 2006 alcanza a 6,6% [es decir, un] cuociente superior al 3,3% de igual período del año anterior”<sup>12</sup>.
- b. Respecto de la leche fluida, en “... el lapso enero-octubre, la Comisión observa que las importaciones de leche fluida provenientes de Argentina presentan un incremento en volumen de 92% respecto del mismo período del año anterior. En una perspectiva más extensa, se observa que los volúmenes importados han aumentado desde el año 2004”<sup>13</sup>. “La relación entre las importaciones de leche fluida proveniente de Argentina y la producción nacional de leche de predio, en el periodo enero-agosto [del año] 2006 alcanza a 0,81% cuociente superior al 0,23 de igual periodo del año anterior”<sup>14</sup>.
- c. Respecto del queso gouda, en el “...período enero- octubre 2006, las importaciones provenientes de Argentina presentan un incremento en volumen de 52% aproximadamente, respecto del mismo período del año anterior. En los últimos cuatro años se observa que los volúmenes importados

---

<sup>8</sup> Presentación de APROLECHE, Santiago de Chile, Noviembre de 2006 [audiencia pública de la Comisión], página 8, páginas 22.

<sup>9</sup> Presentación de APROLECHE, Santiago de Chile, Noviembre de 2006 [audiencia pública de la Comisión], página 10, páginas 22.

<sup>10</sup> Datos concernientes a la Comisión Nacional de Distorsión de precios, Acta de la sesión N° 285.

<sup>11</sup> Sesión N° 285, hoja 3 [consulta: 26 de Abril de 2007].

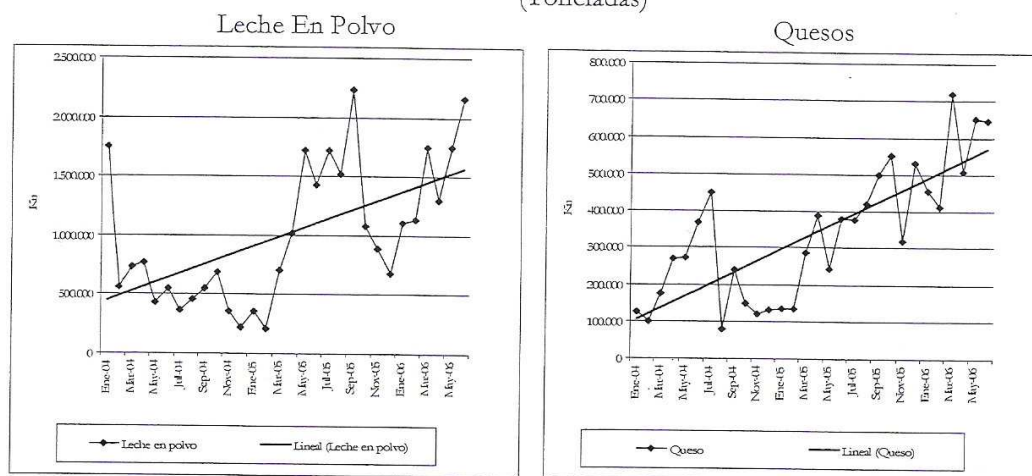
<sup>12</sup> Sesión N° 285, hoja 3 [consulta: 26 de Abril de 2007].

<sup>13</sup> Sesión N° 285, hoja 3 [consulta: 26 de Abril de 2007].

<sup>14</sup> Sesión N° 285, hoja 3 [consulta: 26 de Abril de 2007].

han registrado un aumento sostenido”<sup>15</sup>. “La relación entre las importaciones de queso gouda proveniente de Argentina, equivalentes a la leche de predio y la producción nacional de leche de predio, en el período enero-agosto 2006 alcanza a 3,09% razón superior al 1,6% de igual período del año anterior”<sup>16</sup>.

Aumento de las Importaciones Chilenas de Productos Lácteos (Toneladas)



Fuente: Datos proporcionados por ODEPA.

En este contexto. Es evidente que la industria láctea Argentina, obtuvo un posicionamiento sumamente relevante dentro del mercado nacional en materia de importaciones, desplazando a actores como Uruguay, Brasil y Nueva Zelanda.

Ahora, llevando lo anteriormente al terreno de las cifras, la situación de fines del año 2006 quedaría de la siguiente manera:

La participación Argentina durante el periodo enero-octubre de 2006, en comparación con otros orígenes en lo relativo, al mercado de importaciones lácteas, sería:

- Respecto al queso gouda, la participación es cercana al 95%. En tanto, en lo que se refiere a la leche fluida, éste asciende al orden del 93%. Por último, respecto a la leche en polvo (independiente de sus derivados, sean descremadas o enteras) la cifra asciende a más de un 70%<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Sesión N° 285, hoja 4 [consulta: 26 de Abril de 2007].

<sup>16</sup> Sesión N° 285, hoja 4 [consulta: 26 de Abril de 2007].

<sup>17</sup> Tal como reza: la Presentación de FEDELECHE F.G, Santiago de Chile, 7 de Noviembre de 2006 [audiencia pública de la Comisión], Informe de la Cámara de Industria Láctea Uruguay (CILU),



En concordancia con lo señalado, es importante tener a la vista que las importaciones provenientes del resto de los orígenes; esto es, sin tomar en cuenta a Argentina, registraron una caída del orden de los 45% en el período enero-octubre 2005/2006.

Ante dicha situación, la rama de producción láctea representada para estos efectos por Fedeleche, decidió tomar cartas en el asunto, pues las consecuencias eran elocuentes y ya se hacían sentir durante el transcurso del año (2006).

Ahora, la herramienta jurídica aplicada por las partes chilenas fue la misma que se ha estado manejando para caso similares en lo que guarda relación con materias de competencia desleal, o sea, el de las salvaguardias.

### **I.3 Caso de la importación de productos lácteos provenientes de Argentina sujetos a salvaguardias definitivas.**

Es imprescindible hacer mención del proceso efectuado por la Comisión encargada de investigar la existencia de distorsiones de precio en las mercaderías importadas, y que trajo como consecuencia, la recomendación de la aplicación de salvaguardias (sobretasa arancelaria) definitivas con fecha 5 de Diciembre de 2006 (sesión N° 285), acogida por el Presidente de la República en virtud de Decreto del Ministerio de Hacienda N° 728 y publicado con fecha 13 de Diciembre del mismo año.

En efecto, no podemos omitir que éste es el hecho que da inicio a nuestra investigación. Entendiendo, por ésta, la problemática de las importaciones de productos lácteos, pero encauzada en materia de subvenciones.

### **I.4 Descripción sucinta de la posición de la Comisión Nacional de Distorsión de precios.**

Con fecha 1 de Septiembre del año 2006, según consta en el Acta de la Sesión N° 279, la Comisión Nacional de Distorsión de precios (para estos efectos, Comisión), teniendo en vista los antecedentes disponibles, resolvió por unanimidad dar inicio a una investigación de salvaguardia para los casos de importación de leche en polvo (códigos arancelarios: 4002.1000, 0402.2111, 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), leche fluida (códigos arancelarios: 0401.1000, 0401.2000, 0401.3010, 0401.3020, 0401.3030, 0401.3040, 0401.3090 y 0402.9110) y

---

Montevideo, Uruguay, 9 de Noviembre de 2006, más la complementación de los datos de ODEPA, y disponible en: [www.odepa.cl](http://www.odepa.cl).

---

queso gouda (código arancelario: 0406.9010). Previa solicitud realizada por Fedeleche, con fecha 10 de Agosto de 2006. Sin embargo, la Comisión estimo conveniente "...con respecto a las importaciones de estos lácteos, examinar con mayor profundidad el contenido de los códigos arancelarios, los que podrían abarcar productos no relacionados con la investigación"<sup>18</sup>.

Con fecha 29 de Septiembre del año 2006, según consta en el Acta de la Sesión N° 281, previa exposición del representante del Ministerio de Agricultura, que recomienda la interposición de salvaguardias provisionales, se le solicita a la Secretaría Técnica que exponga nuevos antecedentes con el objeto de fundar adecuadamente la decisión. Es así, que la Comisión resolvió no recomendar por el momento las medidas provisionales, solicitando a la Secretaría Técnica información de carácter adicional sobre las importaciones por origen y por tipo de producto.

Con fecha 6 de Octubre del año 2006, según consta en el Acta de la Sesión N° 282, previa exposición de la secretaria Técnica, los miembros de la Comisión resolvieron, la exclusión "... de las investigaciones [en] relación a la leche en polvo, las cremas en polvo, y de la leche fluida, las cremas liquidas y leches evaporadas, por cuanto no corresponderían a los productos objeto de investigación"<sup>19</sup>. Con todo, se acordó por mayoría, recomendar la aplicación de una sobretasa arancelaria provisional de 23% a las importaciones que provienen de Argentina, "...principal origen de las importaciones, por estimarse que los antecedentes disponibles demuestran la existencia de un aumento de las importaciones de Argentina que ésta causando un daño grave a la producción nacional, bajo circunstancias que pueden constatarse como críticas. Se excluye de la recomendación de dicha medida a los otros orígenes de las importaciones, en virtud de que no serían causante del daño..."<sup>20</sup>. Ahora, los representantes del Banco Central concurrentes a la Comisión, no apoyaron la recomendación de las medidas provisionales, por cuanto, los antecedentes disponibles a la fecha no demuestran aún la existencia de circunstancias críticas<sup>21</sup>.

Con fecha 7 de Noviembre del año 2006, según consta en el Acta de la Sesión N° 284, se llevó a cabo la audiencia pública en el contexto de la investigación por salvaguardias a las importaciones de leche en polvo, leche fluida y queso gouda; concurriendo todas las partes interesadas en tema (Fedeleche, Aproleche de Osorno,

---

<sup>18</sup> Sesión N° 279, hoja 2 [consulta: 16 de Abril de 2007].

<sup>19</sup> Sesión N° 282, hoja 2 [consulta: 20 de Abril del año 2007].

<sup>20</sup> Sesión N° 282, hoja 2 [consulta: 20 de Abril del año 2007].

<sup>21</sup> No olvidar que los estándares (condiciones jurídicas y de hecho) son sumamente estrictos en materias de salvaguardias. Y así, lo denotan los informes tanto del Grupo Especial como del Órgano de Apelaciones de la OMC (vienen a complementar la figura legal). En consecuencia, no basta solamente con cumplir con el tipo descrito en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC y el Artículo XIX del GATT del 1994, y con demostrar un alza en las importaciones.

Embajada de Argentina, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay, Centro de Industria Lechera de Argentina y Milkaut S.A., Cámara de la Industria Láctea de Uruguay, entre otros).

Con fecha 5 de Diciembre del año 2006, tal como consta en el Acta de la Sesión N° 285, previa exposición de la Secretaría Técnica y del representante Ministerio de Agricultura, la Comisión resolvió por voto de mayoría, recomendar la aplicación de una sobretasa arancelaria definitiva de 23% a las importaciones originarias de Argentina, dado la existencia de un aumento de importaciones desde el país trasandino, que está causando un daño grave a la producción nacional. Con todo, los representantes del Banco Central, no apoyaron la decisión, "...toda vez que, para la leche en polvo, no se registran aumentos de importaciones totales que causen o amenacen causar daño a la producción nacional, por cuanto existirán otros factores, distintos a las importaciones que podrían explicar el grave daño. Respecto a la leche fluida y el queso gouda, no apoyarán la aplicación de medidas definitivas por considerar que dichos productos no son directamente competitivos"<sup>22</sup>.

Llama poderosamente la atención que la parte perjudicada con la adopción de sobretasa arancelaria, vale decir Argentina, nunca mencionara o hiciera alusión dentro sus presentaciones el tema de los precios artificiales de los productos lácteos (leche fluida, leche en polvo y queso gouda) de origen trasandino. A diferencia de los representantes legales de las partes nacionales, quienes no dejaron pasar por alto dicha situación por más que se estuviese discutiendo el tema en el ámbito de las salvaguardias. En efecto, las enunciaron y dieron datos concretos de su implementación en el desarrollo de la industria láctea Argentina. Y, también, de cómo éstos afectan a la rama de producción láctea nacional.

En último término, es importante señalar que más adelante haremos mención de las sesiones consagradas en las actas N° 293 y N° 294, relativas al año 2007, en las que se dejó sin efecto la resolución adoptada de la sobretasa arancelaria para los productos lácteos, puesto que éstas, complementan nuestra postura, en lo relativo a la aplicación de la medida ya enunciada.

A continuación, buscaremos profundizar el estudio del contexto económico en que se desenvuelven las políticas gubernamentales adoptadas por la autoridad.

---

<sup>22</sup> Sesión N° 285, hoja 2 [consulta: 26 de Abril de 2007].

## Capítulo II

### **Situación económica Argentina. Complementación al contexto en que se desencadena el problema de la importación de productos lácteos.**

#### **II.1 Política de control de precios.**

Antes de dar inicio al capítulo II, es importante preguntarnos en qué se sustenta la política Argentina de contención de precios y cuál fue el origen de su implementación. Esto, con el objeto de entender el contexto en el que se desarrollan las decisiones tomadas por la autoridad argentina en el plano económico, las cuales hacen que el mercado argentino esté sometido a un conjunto importante de distorsiones (específicamente en el ámbito del esquema exportador argentino).

A inicios del año 2002, el gobierno argentino decretó la ley 25.561, la cual declaró emergencia pública en materia social, económica, administrativa y financiera (dado la prolongada situación de crisis económica, institucional y política). Posteriormente, en febrero del mismo año, y al amparo de la nombrada ley, la autoridad trasandina dictó el decreto N° 214 que transformó todas las obligaciones existentes en sumas de dineros. “Entre ellas, a un conjunto amplio de tarifas reguladas, como tarifas de gas natural, combustible, electricidad y agua potable. Se configuraba así el término del régimen de convertibilidad y Argentina sufría una devaluación significativa de su moneda...cercana al 200%”<sup>23</sup>. Finalmente, y tras todo un proceso de devaluación, la moneda argentina se estabilizó en torno al valor de \$3 por U\$ 1.

El objetivo de estas medidas normativas por parte del gobierno argentino, era mejorar la competitividad de su sector transable, incrementar las exportaciones y mejorar el superávit en la balanza comercial. Ahora, esto bajo el supuesto de que los precios internos (y externos) se mantengan constantes, permitiendo que exista una real reducción de la devaluación de el precio relativo de los bienes nacionales<sup>24</sup>. Los efectos de este método, han tenido una clara injerencia en el caso de los precios regulados, tales como las tarifas eléctricas, gas natural, etc. ya que, a fines del año 2006, los cobros por dichos servicios representaban cerca de un tercio de sus costos a largo plazo, produciéndose como lo plantea la presentación de Aproleche en Noviembre del año 2006, un “subsidio implícito” desde los grupos controladores de dichas empresas al resto de la economía. Es, de esta forma, como se empiezan a concretar y fortalecer los denominados “Acuerdos de precios”.

---

<sup>23</sup> Presentación de APROLECHE, Santiago de Chile, Noviembre de 2006 [audiencia pública de la Comisión], Pág. 15.

<sup>24</sup> Existe un segundo supuesto, orientado a la flexibilidad en los mercados de factores productivos que, permiten una mejor reasignación de la producción local hacia bienes transables. Sin embargo, la autoridad se ha encargado de mantener el primer supuesto (precios internos se mantengan constantes).

Por último, es importante mencionar que dentro de este contexto existen otras medidas que tienen la misma finalidad, las cuales han sido utilizadas por la autoridad trasandina, entre las que destacamos: los derechos de exportación (producto lácteo final y bienes considerados como insumos básicos en la cadena de producción), tasas de reintegro, etc....

## **II.2 Acuerdo de precios.**

Es en el esquema mencionado en el punto anterior donde se desarrolla y se sustentan los denominados “acuerdos de precios”. Estos acuerdos, lo que buscan, es mantener los precios congelados en el mercado interno, previa construcción a través de la conformación (elaborado por el gobierno argentino) de una canasta básica.

Es así como la autoridad argentina ha generado estos acuerdos con los principales productores y distribuidores<sup>25</sup> de bienes y servicios (que se encuentran incluidos dentro de los bienes necesarios para la conformación de la canasta básica), los que se comprometen a mantener sus precios en ciertos niveles. Por ejemplo, esto ocurre con el pollo, la carne y, ahora último, con la leche mediante la resolución N° 61/2007, en la cual se compromete a mantener estable el precio del producto por un período de un año.

Ahora: ¿Qué efectos puede generar esta medida en la producción de productos lácteos? Esto, a nuestro juicio, generaría efectos económicos de carácter distorsivos en cuanto al precio de los productos, puesto que finalmente, la industria láctea en este caso y, en el contexto de la política de contención de precios, les ha impedido a los productores de leche cruda ajustar sus precios en conformidad a la evaluación y evolución de sus costos. “Las consecuencias de dicha política han sido claramente contractivas y se han traducidos en constantes conflictos entre los productores de leche cruda (tamberos) [,] la autoridad Argentina y los industriales que elaboran el producto final...”<sup>26</sup>, conflicto que explicaremos en el desarrollo del trabajo a la luz de los derechos de exportación.

Por ende, éste es uno de los puntos que nos ayudan a entender, el porqué de la competitividad argentina en materia de exportaciones (precios reprimidos y

---

<sup>25</sup> Con la finalidad de ilustrar lo esgrimido, es que en Febrero del año 2006 el gobierno argentino “...acordó con los principales supermercados mantener estables por un año los precios de una canasta de 228 productos de consumo masivo”; tal como se exponen tanto en la Presentación de APROLECHE, Santiago de Chile, Noviembre de 2006 [audiencia pública de la Comisión], Pág.16, como en la Presentación de APROLECHE, Santiago de Chile, Septiembre de 2006.

<sup>26</sup> Presentación de APROLECHE, Santiago de Chile, Noviembre de 2006 [audiencia pública de la Comisión], Pág.6.

artificialmente bajos de la leche cruda en dicho país y sometidos a un conjunto de distorsiones; lo que no se condicen con los costos reales de producción).

### **II.3 Subsidios a la Energía**

Según lo expuesto, podríamos colegir que existen costos de producción artificialmente bajos. Especialmente en materia energética. Es, de esta forma, que Fedeleche hace notar a la Comisión que los costos de producción que existen en la actualidad en Argentina (tomar en cuenta el último subsidio al gas, durante el transcurso del 2007), en comparación a una condición o situación medianamente normal, en lo relativo a costos de índole energético, son considerablemente menores. Esto, inevitablemente se traduce en una clara ventaja por parte de la industria argentina en comparación con la competencia.

En consecuencia, estamos ante un incentivo para el sector exportador, dada las ventajas energéticas con que éste cuenta. Esto, pese a la existencia de los derechos de exportación que, en principio es un desincentivo para la exportación, pero, en los hechos veremos que la situación es totalmente adversa (condición favorable para deprimir artificialmente el precio interno del insumo y producto lácteo).

Según la presentación de Fedeleche del mes de noviembre del año 2006, en materia de costos asociados a insumos energéticos, deberíamos de considerar que éstos se encuentran por el orden del 20% de los costos de producción de los productos denunciados<sup>27</sup>.

A continuación, nos propondremos analizar en los hechos, como funciona el sistema de producción lácteo argentino. Constando, si existen o no, beneficios otorgados por parte de la autoridad trasandina mediante el sistema impositivo diferenciado y de tasas de reintegro, que sean constitutivos de subsidios o subvenciones a la exportación.

---

<sup>27</sup> Esto es, tomando en comparación con Chile las diferencias de precios de petróleo, gas y electricidad. No hay que olvidar, que el sector industrial (lácteo) argentino se ha visto beneficiado con la política gubernamental de contención de precios, manteniendo las tarifas a un precio determinado que no es el de mercado propiamente tal (distorsión del precios, sometidos a subsidios)

## **Capítulo III**

### **Sistema de producción de lácteos argentinos: ¿Un sistema de subsidios?**

#### **III.1 Derechos de Exportación.**

Podríamos decir que el derecho de exportación es aquel impuesto diferenciado colocado a las exportaciones de un determinado producto, el cual tiene por finalidad desincentivar la exportación de productos y, junto con ello, frenar la tendencia inflacionaria mediante una contención de precios (enmarcándose dentro de la política de fijación de precios)<sup>28</sup>.

Ahora, no hay que olvidar que estamos insertos dentro de un contexto en el cual, el mercado argentino, se encuentra sometido a un importante conjunto de distorsiones en materia de precios (por ejemplo: acuerdos de precios en el mercado del producto final, acuerdos de precios en un conjunto amplio de bienes e impuestos a la exportación, y tasas de reintegro). Es, en base a esto, que debemos entender la figura del de derecho de exportación.

En consecuencia, la utilización de derechos de exportación genera un fortalecimiento de la industria nacional; sumada a la disminución de los desequilibrios de oferta y demanda dentro del mercado interno.

Es éste, de hecho, uno de los medios que utiliza Argentina como política gubernamental para que el producto en cuestión sea “artificialmente” competitivo en el mercado interno. Más adelante, explicaremos por qué está distorsión en los hechos se desenvuelve como una subvención de facto a la exportación de carácter prohibida (propia a una competencia desleal).

---

<sup>28</sup> Haciendo un poco de historia y recordando lo expuesto en el capítulo II.1, a mediados del año 2001 en adelante, la Argentina sufrió una importante crisis económica e institucional, lo cual obligo al gobierno de turno a determinar una serie de medidas para ayudar a consolidar la economía del país (devaluación), y en consecuencia, reposicionar a los sectores exportadores (fortaleciendo a la industria con un conjunto importante de precios distorsionados – precios reprimidos y artificialmente bajos- aumentando su competitividad). Es en este contexto en el que, a través de la ley 25.561 y el decreto 214, que Argentina comienza a consolidar una política gubernamental intervencionista, por medio de la política de control de precios (“Acuerdos de Precios”, que dan pie a una serie de subvenciones, como por ejemplo, en el plano energético). Con todo, el objetivo es mejorar la competitividad del sector transable, aumentar las exportaciones y mejorar el superávit de la balanza comercial. Esta última frase, lo sustenta también Aproveche .Presentación de APROLECHE, Santiago de Chile, Noviembre de 2006 [audiencia pública de la Comisión], Pág. 15.

### **III.1.1 Fundamento legal (normativa vigente).**

Para entender de mejor manera el sistema de producción lácteo argentino, es necesario tener claro el fundamento legal mediante el cual se construyen los derechos de exportación (selectivos); y junto con ello, realizar una mirada respecto de la evolución que han tenido éstos.

- A. La resolución N° 406/ 2005 del Ministerio de Economía y Producción, de 22 Julio del año 2005. En ella, y bajo la política gubernamental anteriormente mencionada, se aumentaron los derechos de exportación para los productos lácteos, quedando éstos de la siguiente manera: tanto la leche en polvo como la leche fluida aumentaron de un 5% a un 15%, mientras que los quesos aumentaron de un 5% a un 10%.
- B. La resolución N° 672/2006 del Ministerio de Economía y Producción, del 24 de Agosto del año 2006. En ella, se disminuyen los derechos de exportación de la leche fluida y de los quesos en un 5%, manteniéndose la leche en polvo en 15%.
- C. La resolución N° 18/2006 del Ministerio de Economía y Producción, del 19 de Enero del año 2006. En ella, junto con mantenerse lo expuesto en el punto anterior, se reajustan los niveles de reintegro a la exportación. En consecuencia, la alícuota del reintegro se maneja dentro de un margen entre 0,85% a 1,15%, según sea el producto. Derogándose, la resolución N° 616/2005 del Ministerio de Economía y Producción, en la se fijaba un reintegro a la exportación del cero por ciento a determinados productos, dentro de los que se encontraban los productos lácteos en cuestión.
- D. La resolución N° 61/2007 del Ministerio de Economía y Producción, del 8 de Febrero del año 2007. En ésta, se sustituye la resolución anterior, fortaleciendo aun más la industria interna por medio del “programa de estabilización de precios de productos del sector lácteo destinados al mercado interno”. El programa se hace extensivo a los productos lácteos que se fabriquen, comercialicen y/o exporten; manteniendo los derechos de exportación de la resolución N° 672/2006. Eso sí, con excepción de las leches en polvo, las cuales gozan de un derecho de exportación adicional y transitoria.
- E. Ley 25.561 y el decreto 214 (ambas del año 2002). A través de éstas se establece el marco político-económico en el que se desenvuelve la economía argentina (regulación tarifaria, “acuerdo de precios”, insumos básicos subvencionados, etc.).
- F. El Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 35 (2004) sumado al quinto protocolo adicional del MERCOSUR (2005), la cual sustenta la posibilidad de adoptar derechos de exportación, respecto de ciertos productos.



---

### **III.1.2 Derechos a la exportación de insumos alimenticios para el ganado bovino.**

En el marco de la política de contención de precios instaurado por Argentina, debemos enunciar que de un tiempo a esta parte (año 2002), se ha decidido instaurar impuestos selectivos que gravan la exportación de ciertos commodities utilizados como insumos (vía utilizada para recibir un subsidio de facto). En el caso de la producción de productos lácteos, debemos decir que existen una serie de insumos básicos que sirven de alimentación para el ganado bovino, tales como el trigo, la soya y el maíz, los cuales se encuentran sujetos a esta medida.

Es así, como “...la autoridad argentina ha establecido un conjunto de impuestos diferenciados a las exportaciones que disminuyen a medida que avanza la cadena de valor”<sup>29</sup>. Por lo tanto, lo que se busca no es otra cosa que permitir la mejora de la competitividad del sector lácteo de forma “artificial” a través de un sistema de precios reprimidos (“artificialmente” bajos).

En los hechos, lo que busca este impuesto, y como ya enunciamos en el inicio del capítulo, es “frenar” la exportación de un determinado bien. Vale decir, quitarle el incentivo al productor para exportar. Lo que genera esto es una caída del precio interno del *commodity*, generalmente equivalente a la magnitud del impuesto de exportación. La caída del precio interno, se condice con la sobre-oferta que se empieza a producir en el mercado interno (ya que una cantidad de dicho bien que se encontraba asignada a la exportación, ahora se asigna al mercado doméstico), debido a la implementación de dicha medida impositiva. En efecto, se satura ficticiamente el mercado de un bien determinado, lo que produce que bajen los precios del producto y sean consumidos bajo el precio de mercado<sup>30</sup>.

Con todo, los insumos alimenticios son consumidos a precios artificialmente más baratos por parte de los productores internos. Esto, se entiende, en comparación con la competencia externa (otorgándose visiblemente un beneficio, por parte del Estado argentino al sector exportador). En consecuencia, los costos de producción en materia de alimentación bovina (en atención, al esquema de impuestos diferenciados) están a la vista, pues es un hecho que es claramente dispar, dadas las ventajas con que gozan los productores de productos derivados que sirven de insumos.

Un caso que ejemplifica lo comentado, es el de la cadena trigo-harina. “Desde Abril del año 2002, la autoridad argentina estableció derechos a la exportación de un 20% para

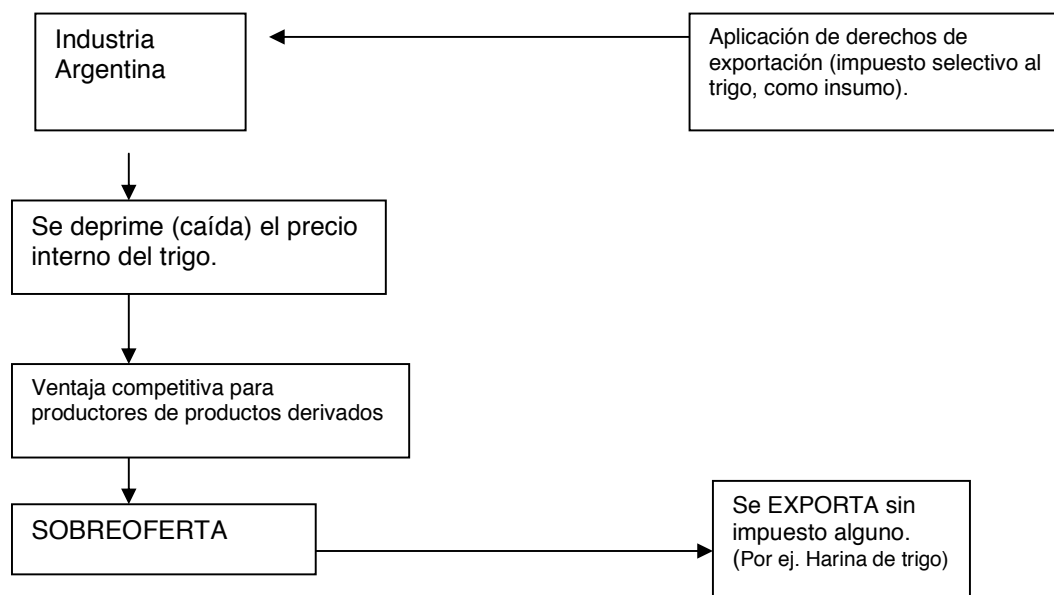
---

<sup>29</sup> Presentación de APROLECHE, Santiago de Chile, Noviembre de 2006 [audiencia pública de la Comisión], Pág. 16.

<sup>30</sup> Ahora, muchos de estos *commodities*, después son exportados o destinados al consumo interno, beneficiando a los productores de productos derivados.

el trigo (principal insumo de la harina), dejando sin gravar, a las “mezclas de harina”. Los efectos de un impuesto a la exportación de un commodity como el trigo en el precio interno son directos: se genera una caída en el precio internos del trigo en Argentina en el monto equivalente a la magnitud del impuesto a la exportación. Esto, es el precio interno del trigo en Argentina disminuye en una cifra cercana al 20%, lo que en la practica constituye [claramente] una ventaja competitiva para los productores de productos derivados como las mezclas de harina. En efecto, la Figura 5 compara la relación entre el precio FOB de exportación y el precio interno antes de la instauración de los impuestos a la exportación... y después de la instauración de los mismos. Tal como ahí se observa, luego de la instauración de los impuestos a las exportaciones, el precio interno del trigo en Argentina cae cerca de un 20% en relación con el precio internacional”<sup>31</sup>.

Cuadro explicativo.



Situaciones de similares características se encuentran en *commodities* afectos al mismo esquema impositivo, como el maíz y la soya.

En conclusión, los costos en materias de insumo alimenticio no son los mismos en comparación con la competencia internacional. Por lo tanto, estamos en presencia de un sistema impositivo que beneficia<sup>32</sup> a un sector determinado de la producción argentina, en

<sup>31</sup> Presentación de APROLECHE, Santiago de Chile, Noviembre de 2006 [audiencia pública de la Comisión], Pág. 16 y 17.

<sup>32</sup> Ya que, dicho sistema tiene una alta incidencia en el proceso productivo de la industria, lo cual se ve reflejado en los precios deprimidos de manera artificial. Esta claro que de no existir dicho sistema, la

este caso la industria láctea. Ahora, si nos preguntáramos: si no existiera el sistema mencionado, ¿Argentina sería igual de competitiva?, en respuesta nos parecería que no, pues, no contarían con las condiciones actuales de mercado y con la ayuda de la autoridad (a través de este sistema) para deprimir los precios internos de manera artificial. Por tanto, en lo hechos, este mecanismo tributario viene a ser una “concesión” de una subvención prohibida de facto (subsidio), otorgada en atención (supeditada) a los resultados de la exportación, las cuales han sido positivas desde la implementación de dicho sistema<sup>33</sup>.

### **III.1.3 Derechos a la exportación de los productos lácteos.**

Tal como se planteó en el punto anterior, es importante no olvidar que estamos insertos dentro de una política gubernamental de contención de precios instaurados a fines del año 2002. Es en este contexto en el que se ha decidido, por parte de la autoridad argentina, la aplicación de impuestos selectivos o diferenciados que gravan la exportación de ciertos *commodities* que sirven como insumos; siendo esta modalidad una vía para recibir un subsidio de facto, orientado a la industria láctea argentina.

Entrando derechamente a lo que nos compete, debemos esgrimir que los productos lácteos en cuestión se han visto sometidos a un régimen de derechos de exportación, los cuales han fluctuado porcentualmente en atención a los niveles del sector exportador (la medida está supeditada a los resultados en este campo) y en correlación con las respectivas tasas de reintegro (estipuladas a partir de la resolución N° 18/2006).

En efecto, es de esta manera que, al momento de presentarse la denuncia por parte de los representantes legales de la industria láctea nacional ante la Comisión, Argentina tenía implementado un régimen de derechos de exportación para los productos lácteos que alcanzaban tasas del 15% para las leches fluidas y en polvo. El queso gouda, en tanto, alcanzaba un porcentaje del orden de 10% (resolución N° 406/2005).

Ante dicha situación, cabe hacerse la siguiente pregunta, ¿En los hechos, qué consecuencias genera la aplicación de los derechos de exportación?

“Estos derechos, permitieron a la industria láctea argentina aplicar una baja ostensible en los precios pagados a productores locales por su leche fresca superior a un 15% buscando compensar sus mayores costos vinculados a estas tasas”<sup>34</sup>. Es de esta manera

---

posición de la industria frente a los mercados no sería la misma. Y por tanto, su competitividad tampoco sería igual.

<sup>33</sup> Dado los buenos resultados en la aplicación de este sistema, es que su utilización se ha abierto a otros otro tipo de *commodities*.

<sup>34</sup> Presentaciones de FEDELECHE F.G, Santiago de Chile, 10 de Agosto de 2006, y 7 de Noviembre de 2006 [audiencia pública de la Comisión].

---

que se terminaron pagando en forma estimativa USD 0,14.-/USD 0,15.- por litro, en vez de USD 0,18.5.-. En consecuencia, se terminó aplicado una baja de alrededor de un 20% (disminución del precio interno).

Es en este escenario que, los precios internacionales pagados por el país trasandino, se mantuvieron y se han mantenido estables y en buenos niveles (durante el transcurso del año 2006), lo que se explica debido a la mayor demanda y, también, por la política comercial practicada por el gobierno argentino.

Por tanto, la situación enunciada, ha generado una ventaja artificial para la industria láctea trasandina a través de esta medida impositiva, ya que, por una parte, “accedió y permitió forzar precios por la leche fresca artificialmente bajos”<sup>35</sup> y para la leches en polvo y fluidas, precios inferiores a la tasa de derechos de exportación (deprimiendo el precio interno y produciéndose una ventaja competitiva en favor de la industria láctea argentina). También, por otra parte, se potenció el sector exportador, mediante la maximización de sus cotas de rentabilidad y la colocación de los excedentes en el mercado interno generando una sobreoferta, la cual es exportada posteriormente<sup>36</sup>.

Por ende, lo que busca el presente sistema impositivo diferenciado, no es otra cosa que frenar la exportación de los productos lácteos. Esto provoca una sobreoferta (excedente lácteo), repercutiendo en el plano interno, mediante una baja de precios del insumo productivo (leche fresca o de predio) que, por lo general, equivale a la magnitud del impuesto a la exportación (pero, puede ser inferior), la cual es exportada a un precio artificialmente competitivo. En conclusión, se está produciendo a un precio distorsionado, más barato que el real de mercado.

Ante tal situación, el productor de leche fresca se ha visto obligado a aumentar sus niveles de producción<sup>37</sup>, considerando, tanto la sobreoferta existente en el mercado interno, como la política argentina de contención de precios (móvil que sirve para instaurar subsidios -ayuda estatal-). Ahora, hemos de considerar que el productor de leche de predio ha gozado también de una serie de beneficios, dentro de los que encontramos: los derechos de exportación a los insumos alimenticios del ganado bovino y las posteriores tasas de reintegro, subsidios en materia energética, etc...

---

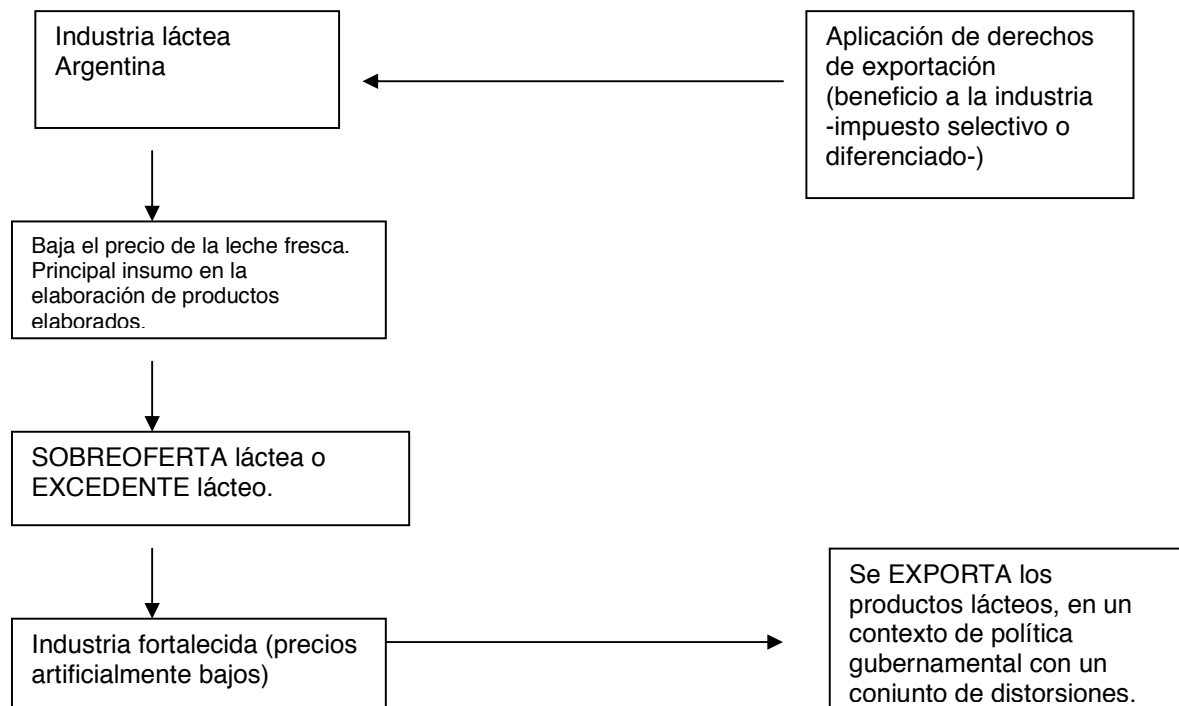
<sup>35</sup> Presentación de informe, por parte de FEDELECHE F.G, Santiago de Chile, 6 de Octubre de 2006, Pág. 6.

<sup>36</sup> De no ser así, se inundaría el mercado interno la excesiva sobreoferta de los productos en discusión.

<sup>37</sup> Motivado por la “... presión existente sobre el productor de leche fresca argentino para poder subsistir manteniendo un cierto flujo y así intentar cubrir parcialmente sus costos” (el productor de leche tiene niveles de rentabilidad que están al límite o bajo sus costos de producción), por tanto, se produce más, pero facturando casi lo mismo.

En consecuencia, el aumento de las importaciones de productos lácteos provenientes desde Argentina, tienen una íntima conexión con los derechos de exportación, ya que estos le han permitido a la industria láctea argentina y a todos aquellos quienes utilizan la leche fresca como insumo en el desarrollo de su proceso productivo, aplicar, presionar y, sobre todo, fijarle al productor de leche de predio, precios artificialmente bajos (precio que no se condice con la evolución de las exportaciones argentinas) y que difícilmente se sustentan con el correr del tiempo.

Cuadro explicativo.



Nota (consecuencias).

- Difícil ingreso al mercado de productos lácteos argentinos, dada la situación de precios deprimidos, a consecuencia del sistema impositivo aplicado a dichos productos.
- Difícil competencia en plano interno nacional, al momento que llegan las importaciones lácteas provenientes desde Argentina (potenciando y fortaleciendo al sector exportador lácteo argentino).

Siguiendo con un orden cronológico, es importante mencionar que, a fines de Agosto del año 2006, se dictó la resolución N° 672/2006, donde se estipuló un descenso

porcentual de los derechos de exportación de los productos lácteos en cuestión<sup>38</sup>. Sin embargo, el único producto que no obtuvo rebaja fue el la leche en polvo (se mantiene con un 15%). Y lo mismo ocurre con las resoluciones posteriores, vale decir, las resoluciones N° 18/2006 y N° 61/2007; en las que se mantiene la rebaja impuesta para el año 2006 (con excepción del producto ya enunciado) y, de la mano, con el incremento de otro sistema impositivo conocido como las tasas de reintegro.

Entonces, debiésemos de preguntarnos: ¿por qué la leche en polvo no ha estado afecta a esta disminución impositiva? La respuesta no es sencilla. Sin embargo, podríamos decir que la razón que está detrás, es que dicho producto sirve como insumo (se encuentra a un precio deprimido) para la producción de productos más elaborados. En consecuencia, sirve para realizar la producción de leche fluida y queso gouda.

Con todo, como podemos observar, el esquema donde operan los derechos de exportación, en comparación con el capítulo III.1.2, se vuelve a repetir. Así, es ante este tipo de determinaciones de la autoridad argentina, que los representantes legales nacionales (Fedeleche) estiman que estamos en presencia de una distorsión del mercado y que estás corresponderían, a lo menos, a la presencia de un subsidio implícito o de facto, puesto que, en los hechos, este sistema impositivo diferenciado no es más que un subsidio prohibido de facto. Esto se grafica en que el sistema viene a ser, en la práctica, una concesión de un subsidio para el sector industrial lácteo (beneficio entendido a luz del artículo 3 letra a) del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias), el cuál esta supeditado a las exportaciones reales o previstas de dicha rama de producción láctea. Es así, que durante el período en que con mayor fuerza se utilizaron los derechos de exportación, mayores fueron las importaciones de productos lácteos provenientes desde Argentina. Por ende, sólo desde este punto de vista, uno se explica la competitividad de la industria láctea argentina y la generación de la caída en el precio interno de la leche de predio.

### **III.1.3.1 Efectos que generan una rebaja a los derechos de exportación.**

Tras las rebaja de los derechos de exportación de la leche fluida y el queso gouda, consagrados en la resolución N° 672/2006 más las posteriores resoluciones en las que se consagraron las tasas de reintegro (aumentándose) y el “programa de estabilización de

---

<sup>38</sup> Los representantes de Fedeleche (presentación en audiencia pública del 7 de Noviembre del año 2006), plantearon que ante la posible aplicación de salvaguardias decidieron rebajar el porcentaje del derecho de exportación. Sin embargo, la ventaja artificial del proceso productivo argentino en esta materia, va a continuar, y es más, se acrecentará dado la complementación con el aumento de las tasas de reintegro. Esto, también tiene su explicación entorno a las mejoras que ha experimentado el sector exportador, no hay que olvidar que cuando uno sostiene que estamos ante una subvención de facto, es por que está se encuentra supeditada a los resultados de la exportación.

---

productos de productos lácteos”, debiésemos preguntarnos, ¿Estas rebajas han generado una mejora en los precios para los productores de leche de predio?

Para dar una respuesta coherente en torno al tema, es preciso tomar un período de meses y analizar si esta rebaja ha significado, en el plano interno argentino. Considerando desde mediados de Agosto hasta inicios de Octubre del año 2006, podríamos decir que dichas rebajas “... no han significado una mejoría en los precios que la industria láctea sigue estando dispuesta a pagar a los productores de leche fresca”<sup>39</sup>. En consecuencia, y en atención a las políticas gubernamentales desarrolladas por Argentina, la “...industria láctea se encuentra produciendo y exportando los productos denunciados con un precio artificialmente bajo pagado por la leche fresca aun más acentuado que el existente antes de esta rebaja de derechos [ (dado en parte, por la implementación de las tasas de reintegro) ]. Así, y en función de rentabilidades, hablamos de un incentivo directo y aun mucho mayor al anterior para que esta industria persevere en colocar los lácteos denunciados en el exterior, y en Chile como un mercado de exportación que súbita y crecientemente se torno relevante para ella”<sup>40</sup>.

No debemos olvidar, que la industria láctea argentina, a través de estas políticas económicas y comerciales (condiciones internas<sup>41</sup>), ha quedado en un pie totalmente distinto para competir comercialmente en el plano internacional.

Así, es en este contexto que el beneficiario de las políticas enunciada anteriormente, sigue siendo la industria láctea argentina. Lo cual ha consolidado aún más con la aplicación de la resolución N° 61/2007, pues con ella lo que se busca es mantener vigente la política de contención de precios, mediante el “programa de estabilización de precios de productos del sector lácteo destinados al mercado interno”. En los hechos, esto viene a ser un “acuerdo de precios”. Por consiguiente, el sector lácteo argentino se compromete por el lapso de un año a mantener estable los precios del producto, lo que viene a explicar de cierta manera el por que, a pesar de las rebajas de los derechos de exportación, los productores de leche de predio persisten sin experimentar una mejora en sus precios. A todo lo anterior, cabe sumarle la singular relación que existe entre la industria láctea y los productores de leche de predio (traspaso de esta situación a los productores).

Por último, es necesario mencionar que los derechos de exportación se han visto acrecentados por que existe un derecho de reintegro por parte de éstos. Y la tasa de

---

<sup>39</sup> Presentación de informe, por parte de FEDELECHE F.G, Santiago de Chile, 6 de Octubre de 2006, Pág. 6.

<sup>40</sup> Presentación de informe, por parte de FEDELECHE F.G, Santiago de Chile, 6 de Octubre de 2006, Pág. 6.

<sup>41</sup> Mercado argentino interno abastecido, con excedente lácteo, costos de producción artificialmente bajos y la relación existente entre los productores y la industria láctea.

reintegro, para la gran mayoría de los productos objeto de investigación, han aumentado considerablemente, lo que vendría esto a compensar de cierta manera, las bajas del derecho anteriormente enunciado. Eso sí, no debemos pasar por alto que, los reintegros a la exportación, son devoluciones de impuestos internos abonados por el productor en la etapa productiva y, su cálculo se realiza sobre la base del FOB de exportación. A su vez, el objetivo de esta medida, no es otra que continuar la idea de la contención de precios. Así, los resultados de su implementación han sido que las exportaciones lácteas se mantienen en un ascenso sostenido, es decir, a pesar de que se han efectuado rebajas de los derechos de exportación, gracias a la instauración de las tasas de reintegro los cambios en la cantidad de importaciones de lácteos provenientes de Argentina no han cambiado drásticamente. Es más, se han mantenido.

En consecuencia, este sistema impositivo ha beneficiado a la industria láctea en su proceso de fortalecimiento (competitividad) y, a su vez, ha venido a compensar lo que son las rebajas de los derechos de exportación.

### **III.2 Abuso del Acuerdo de Complementación Económica (ACE).**

En el marco del Acuerdo de Complementación Económica N° 35 y el quinto Protocolo Adicional con MERCOSUR, se sustentan los fundamentos jurídicos utilizados por Argentina para defender su posición en cuanto a la aplicación de derechos de exportación a los productos lácteos. Ahora, es imperioso bajo nuestro punto de vista, dar una mirada a cada uno de dichas fuentes normativas; por cuanto, nos ayudarán a entender el por qué se instituyeron los derechos de exportación y el por qué consideramos que su aplicación ha sido abusiva para este caso.

Respecto del Acuerdo de Complementación Económica N° 35 con MERCOSUR, debemos decir que Chile, al momento de negociar dicho acuerdo, convino sujetar la importación de productos lácteos a un programa de liberación comercial con el objeto de que al llegar al año 2004 estas mercancías gocen de una arancel cero sin pactar algún mecanismo de salvaguardia bilateral. A esto, le debemos agregar lo que se pactó en el artículo 6° del acuerdo<sup>42</sup>. Al amparo de dicho artículo, Chile acordó con Argentina la mantención vigente de tan solo dos derechos de exportación, dentro de los cuales no se encontraban presentes los productos lácteos.

---

<sup>42</sup> Artículo 6° “Sin perjuicio de lo dispuesto en los acuerdos de la OMC, las Partes Signatarias no aplicaran al comercio recíproco nuevos gravámenes a las exportaciones, ni aumentaran la incidencia de los existentes, en forma discriminatoria entre sí, a partir de la entrada en vigencia del presente Acuerdo”.



Posteriormente, Chile suscribió el quinto Protocolo Adicional con MERCOSUR, modificando el artículo 6<sup>a</sup> y otorgándole a Argentina la posibilidad de restaurar el derecho de imponer ciertos derechos de exportación, dado la situación económica que vivía el país trasandino. Sin embargo, bajo nuestro punto de vista, Chile no se percató de lo que conllevaba la aplicación de dichos derechos. Es decir, lo que en los hechos constituían estos derechos y las consecuencias que generarían éstas a nuestro mercado interno y exportador. Es de relevancia, a su vez, entender que el otorgamiento de dicha facultad para colocar derechos de exportación a determinados bienes, tiene por objeto ser un beneficio específico, no de carácter de genérico ni de aplicación común en materia de agricultura.

Es de esta manera que, “así al amparo de todas estas circunstancias y las descritas previamente, es indiscutible y evidente que los negociadores chilenos de las distintas concesiones y obligaciones comerciales citadas como la rama de producción del sector lácteo de aquellas épocas, razonable y objetivamente, *no pudieron prever*, ni era esperable o exigible que lo hicieran, que Argentina, en el futuro, adoptaría políticas económicas, industriales y comerciales que la llevarían a una crisis de convertibilidad [que se mantuvieran por un tiempo tan prolongado], a una situación inflacionaria insostenible, a fijaciones de precios o decisiones con intención de mantenerlos y administrarlos, *a la imposición y administración abusiva de derechos a la exportación con fines de distorsión internos excluyente de sus efectos en los mercados de sus socios comerciales, a la creación de subsidios de facto o de jure a diferentes sectores industriales como el lácteo* con objetivos de asegurar un abastecimiento interno de productos e insumos estimados como básicos, causantes de importantes bajas en sus precios y de incentivos directos para su exportación, etc.”<sup>43</sup>.

En consecuencia, si en un inicio sólo se encontraban permitidos dos derechos de exportación, ahora no son ni dos ni tres, sino que muchos más. Es, de esta forma, que a la lista se sumaron los lácteos y los *commodities* como: el trigo, maíz y soya, entre otros tantos. Es evidente que lo lógico hubiese sido aprovechar el beneficio otorgado por Chile sólo para ciertas áreas (las más sensibles). Sin embargo, pareciera que Argentina no lo tomó de esa manera y ha hecho un uso exhaustivo y genérico de esta herramienta, la cual sirve tanto para fortalecer al sector industrial exportador como para aumentar su competitividad de manera “artificial”, generando en los hechos una subvención de facto que afecta notoriamente a sus socios comerciales (competencia internacional). De esta manera, se puede explicar el por qué las importaciones de los productos lácteos provenientes de Argentina han aumentado en tal cantidad.

A continuación, buscaremos centrar nuestro análisis entorno a la aplicación de las salvaguardias como remedio jurídico para el caso en discusión, dilucidando la lógica

---

<sup>43</sup> Presentaciones de FEDELECHE F.G, Santiago de Chile, 10 de Agosto de 2006, Págs. 58 y 57.

(razonamiento) que sustenta dicha postura y conociendo los puntos de vista de los diferentes actores que participaron en el proceso.

## **Capítulo IV**

### **La aplicación de salvaguardias a la importación de productos lácteos provenientes de Argentina.**

#### **IV.1 Fundamento de la aplicación de salvaguardias a la luz de las Actas de la Comisión.**

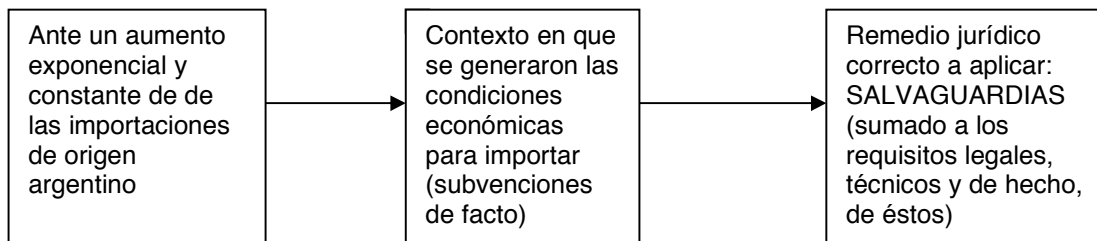
Tal como rezan las actas de las sesiones de la Comisión Nacional de Distorsión de Precios N° 282 (de 6 de octubre del año 2006) y N° 285, se colige que para problemas de aumento de importaciones y actos de competencia desleal (por medio de subvenciones implícitas, tal como lo argumentan los representantes legales de la industria nacional), el remedio aconsejable a utilizar es el de las salvaguardias.

En consecuencia, la solución que parecería ser correcta para este caso, según el punto de vista de los afectados y de la Comisión, sería la de las salvaguardias. Con excepción, de la opinión de los representantes del Banco Central, los que no vacilaron en presentar su negativa fundándose en aspectos netamente técnicos que no sostenían la inclusión de la sobretasa arancelaria para la importación del producto en cuestión (incumplimiento de ciertos requisitos esenciales para su aprobación).

Es importante recordar que, en la primera de las sesiones mencionadas se decretaron salvaguardias (sobretasa arancelaria), pero éstas fueron de carácter transitorias. Todo ello, a la espera de la audiencia pública a realizarse en el mes de Noviembre del año 2006. Respecto a la segunda sesión nombrada, en ésta ya se instaura de forma definitiva la sobretasa arancelaria del 23% tendiente a proteger al sector lácteo nacional.

#### **IV.2 ¿Cuál es la lógica que se encuentra detrás de esta postura?**

El razonamiento lógico que se encuentra detrás, previa atención a las circunstancias en que se desenvuelve el caso (como ya lo hemos visto en el punto I.3), es el siguiente:



Como se aprecia, es éste el razonamiento que funda la medida adoptada por los miembros de la Comisión ante el caso en discusión. A su vez, es prácticamente el mismo soporte que sostiene la opinión de los representantes legales de la parte chilena.

De esta manera, cabe hacerse las siguientes interrogantes: ¿Por qué, ante una situación de competencia desleal (en el marco de productos subvencionados) se aplican salvaguardias?, ¿es acaso éste, el único remedio adecuado jurídicamente? y ¿existe algún otro remedio jurídico de protección para este tipo de casos?

#### **IV. 3 Visión del Ministerio de Agricultura frente al tema.**

El punto de vista del ministro de Agricultura frente al tema ha sido muy claro: la imposición de Salvaguardias como medida de protección ante el aumento de importaciones y ante el perjuicio provocado a la rama de la producción afectada. Para ello, nos sustentaremos en la entrevista dada por el respectivo ministro a la “Revista del Campo” del diario El Mercurio en Marzo del 2007.

En lo relativo, a la entrevista del mes del 5 Marzo del año 2007<sup>44</sup>, donde frente al tema del trigo y de la leche se esgrime, lo siguiente:

“Clave en la nueva percepción sectorial fue el papel que jugó frente a la llegada de trigo, harina y productos lácteos *subvencionados* desde Argentina”.

“Al interior del Gobierno, el ministro de Agricultura se la jugó por que Chile *aplicara medidas arancelarias para frenar la competencia desleal trasandina*”.

<sup>44</sup> Disponible en: [http://www.minagri.gob.cl/ministro/entrev\\_ministro/20070305\\_ministro\\_rojas\\_azul.pdf](http://www.minagri.gob.cl/ministro/entrev_ministro/20070305_ministro_rojas_azul.pdf) [consulta: 7 de Agosto del año 2007], Entrevista al Ministro de Agricultura, Revista del Campo del Mercurio, 5 de Marzo del año 2007. En atención a la evaluación a su primer año de gestión en la cartera ministerial.

“El resultado fue que se impusieron salvaguardias provisionales a los lácteos argentinos, con una sobretasa arancelaria ad valorem de 23% para la leche en polvo, la leche fluida y el queso gouda.”.

Es frente a este escenario que el señor Fernando Serrano, presidente del Consorcio Agrícola Sur, afirma: “Entendió bien el problema del agro sureño y tuvo mucha fuerza para corregirlo. De no mediar su acción, este año la comercialización del trigo y la leche hubiera sido un desastre”.

En consecuencia, como podemos ver, se desprende de la entrevista que el razonamiento lógico para la interposición de la medida es el mismo que el que enunciamos en el punto anterior respecto de la Comisión, es decir, frente a situaciones de competencia desleal, el mecanismo adecuado de resguardo son las salvaguardias.

#### **IV. 4 Visión de los representantes legales de Chile, ante la imposición de sobretasas arancelarias para el producto en cuestión importado.**

La perspectiva de los representantes legales de la industria láctea nacional frente a esta coyuntura es sumamente parecida al de la Comisión. En consecuencia, la sucesión lógica de razonamiento jurídico es la misma.

En efecto, Fedeleche previo estudio y análisis del tema, planteó lo siguiente:

“Por todos los hechos, circunstancias y antecedentes que Fedeleche ha proporcionado a la Comisión, y los que obran en poder de ésta y en poder de sus integrantes, y el efecto de amenaza de daño grave/daño grave al sector lácteo nacional *causado por los aumentos de importaciones, una sobretasa arancelaria definitiva del 31,5% es imprescindible. Sólo así, considerando el mercado lácteo argentino, las medidas y políticas internas adoptadas por ese país y su evolución*, y la dinámica de daños que los productos denunciados están generando en nuestro mercado, Chile podrá, aunque sea en parte, evitar que esos daños sigan incrementándose y permitir, también parcialmente, que el sector lácteo nacional, y en particular productor de leche de predio, pueda hacer frente a esta grave situación”<sup>45</sup>.

En tanto, esto debe ser entendido, en base a las “...consecuencias de las medidas y políticas adoptadas por el gobierno argentino y su industria láctea”<sup>46</sup>, las cuales la han

---

<sup>45</sup> Presentación de FEDELECHE F.G, Santiago de Chile, 7 de Noviembre de 2006 [audiencia pública de la Comisión]

<sup>46</sup> Presentación de FEDELECHE F.G, Santiago de Chile, 7 de Noviembre de 2006 [audiencia pública de la Comisión]

hecho “artificialmente” más competitiva, que sus competidores (política de subvenciones y regulaciones tarifarias que provocan en los hechos serias distorsiones).

De esta forma, el sustento para la aplicación de las salvaguardias sigue siendo la misma, es decir, ante la existencia de un aumento considerable de las importaciones (que evidentemente genera un daño) en condiciones que no se condicen con la competencia leal en el desarrollo del mercado en cuestión, debe de aplicarse dicha medida, como una herramienta jurídica correctiva.

A continuación, nos propondremos llevar a cabo un análisis crítico sobre aplicación de las salvaguardias como remedio jurídico para este caso concreto. La finalidad, es saber si la autoridad nacional siempre ha tenido la misma concepción frente a este tipo de casos. Para ello, haremos uso del caso de los duraznos en conserva de fecha: 14 de Febrero del año 2003.

## **Capítulo V**

### **Análisis crítico de la utilización de las salvaguardias como instrumento jurídico a las importaciones de productos lácteos de origen argentino.**

#### **V.1 Situaciones en que debiesen aplicarse.**

En el presente, hemos considerado que la aplicación de las medidas de salvaguardias para los productos lácteos, tales como la leche fluida, leche en polvo y el queso gouda, no es más que la utilización conceptual errada de una herramienta jurídica consagrada en el Acuerdo sobre Salvaguardias<sup>47</sup>.

Por tanto, en primer lugar, y dado las características del problema, cabe precisar, que la utilización de las salvaguardias se debe de entender dentro de un contexto económico-jurídico de competencia leal (sin distorsiones en los cuales se oculten subsidios), en el cual se desarrolla el mercado en discusión. Y, por cierto, cumpliendo los requisitos técnicos y legales del Acuerdo que sirve de sustento para dicha hipótesis. En consecuencia, cabe hacerse la pregunta: ¿Son las subvenciones actos propios de una competencia leal? Pareciera que no.

---

<sup>47</sup> Como lo plantea el profesor Juan José Romero, “Cualquier medida de salvaguardia que adopte Chile es recurrible ante los órganos de solución de disputas de la OMC, los cuales verifican si la medida aplicada es compatible con la normativa jurídica vigente. Hasta la fecha, ninguno de los casos conocidos por los órganos de apelación pertinentes sobre la materia ha sido declarado compatible con el Acuerdo de Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994”. Romero Guzmán, Juan José. “Salvaguardias a la Harina de Trigo: una Herramienta Equivocada para un Propósito Discutible”, *Sentencias destacadas 2005: una mirada desde la perspectiva de las Políticas Públicas, Santiago: Libertad y Desarrollo, 2006: Págs. 144- 201, Pág. 153.*

Es por ello, que en segundo término, debiésemos de entender que ante casos de subvenciones y, en circunstancias de competencia desleal (mediante la demostración y constatación de un subsidio<sup>48</sup>), la herramienta jurídica a considerar es una totalmente distinta. Esta es, la consagrada en el respectivo Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias<sup>49</sup>.

	Remedio Jurídico	Circunstancias en que se deben dar (contexto).	Comentario
Consideraciones	Salvaguardias (Acuerdo sobre Salvaguardias)	Competencia Leal y sin Distorsiones	Es sin lugar dudas, unos de los remedios jurídicos más utilizados.
	Subvenciones (Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, o materias de antidumping)	Competencia Desleal	Es una herramienta más complicada de utilizar, pues se debe de constatar la existencia del subsidio que se alega, lo cuál, no siempre es fácil.

Con todo, nos parece que, dado el contexto del problema, el instrumento que debiésemos utilizar es el del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias en vez del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las razones son elocuentes, ya que el contexto dentro del cual se desenvuelve un instrumento y otro, son totalmente distintos (en cuanto a su naturaleza y finalidad).

<sup>48</sup> Para este caso, lo que habremos de constatar, van a ser los subsidios de facto a la exportación que ha utilizado el gobierno trasandino en la producción de productos lácteos provenientes de Argentina. Todo ello, a la luz del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y focalizándonos específicamente en los artículos primero (requisitos generales) y tercero (subvenciones prohibidas).

<sup>49</sup> Tal como plantea Axel Buchheister, Director Programa legislativo Libertad y Desarrollo. Las salvaguardias no tienen nada que ver -como algunos piensan- con casos de comercio desleal. Cuando un país subsidia la exportación de sus productos o las empresas foráneas venden bajo el costo, la OMC autoriza a aplicar derechos compensatorios o antidumping, según el caso, pues efectivamente estamos frente a situaciones de comercio desleal. Disponible en: <http://www.lyd.com/noticias/opiniones/salvaguardias.html> [consulta: 16 de Agosto del 2007].

## **V.2 Argumentación de Chile frente al “Caso de los Duraznos en Conserva”.**

Ante el caso de los duraznos en conserva, es útil preguntarse si, ante contextos similares al esgrimido en el trabajo ¿Chile siempre ha sostenido la misma visión frente a este tipo de conflictos?

En este caso, Argentina realiza la aplicación de medidas de salvaguardia definitiva sobre las importaciones de duraznos en conserva provenientes desde el exterior (y no, respecto de los duraznos de un origen determinado responsables del estado de la rama de producción argentina), lo cual, inevitablemente afectó de alguna manera a las exportaciones chilenas (pese a gozar de un arancel diferencial).

Este conflicto pasó primeramente por la etapa procedimental del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, ante la cual, Chile solicitó que se estableciera un Grupo Especial, con el objeto de verificar las circunstancias en que se sustentaron las posturas del país trasandino.

### **V.2.1 Punto de vista chileno.**

Ya algo enunciamos anteriormente respecto de cómo ha entendido Chile el problema ante una situación coyuntural similar; sin embargo, a continuación, citaremos el punto de vista de nuestro país frente al caso de los duraznos en conserva, suscitado durante el año 2001.

Pregunta del Grupo Especial (o Panel), hecha a la delegación chilena:

*“¿Está Chile alegando que la autoridad investigadora debe establecer que los productos están siendo importados en condiciones de competencia leal antes de imponer una medida de salvaguardia?”<sup>50</sup>.*

“Chile explica que "si bien la autoridad investigadora no debe establecer en su informe si los productos de un origen determinado están siendo importados en condiciones de competencia leal antes de imponer una salvaguardia, dicha autoridad investigadora sí está obligada a analizar las características de las importaciones de dicho origen y las condiciones en las que compiten con el producto doméstico en comparación a las características y condiciones de competencia de los otros orígenes. En este sentido, una autoridad investigadora puede perfectamente determinar si una supuesta amenaza de

---

<sup>50</sup> Argentina- Medida de Salvaguardia definitiva sobre las Importaciones de Duraznos en Conserva, Informe del Grupo Especial, WT/DS238/R, 14 de Febrero de 2003, nota al pie de página N° 281, Pág. 46. Disponible en: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/238r\\_s.doc](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/238r_s.doc) [consulta: 7 de Agosto del 2007].

.....

daño tiene su causa auténtica y sustancial en las importaciones de un origen en particular por las condiciones en las que estas importaciones ingresan a su mercado. Si los hechos bajo investigación demuestran lo anterior, *no corresponde imponer una medida de salvaguardia* que se aplica en contra de las importaciones en general y sin discriminar por origen. *Más aun, si esas importaciones de un origen en particular están siendo importadas en condiciones de competencia desleal, la acción a tomar debería ser una medida antidumping o un derecho compensatorio.* En este último caso, si las importaciones ya eran objeto de un derecho compensatorio y pese a ello, los efectos del subsidio no logran ser contrarrestados efectivamente, corresponde aumentar dicho derecho *pero no imponer una medida de salvaguardia*<sup>51</sup>.

Como podemos observar, la argumentación frente a este tema similar es sumamente diferente y distante al que se esgrimió para el caso de la leche por parte de la Comisión y sus integrantes.

Según la línea que hemos seguido a lo largo de la tesina, nos parece que el fundamento jurídico-conceptual correcto es este último. A su vez, tiene pleno sustento y coherencia al tenor de los tratados suscritos por Chile (entendiendo que estamos presencia de situaciones que tienen distinta naturaleza y finalidad) y en atención a las situaciones económicas en que se enmarca el problema específico. A su vez, se ha entendido que no es lo mismo enmendar una situación de competencia leal y legítima que una situación de competencia desleal y distorsionada.

### **V.2.2 Punto de vista argentino.**

Argentina frente al tema, pero en relación con las importaciones provenientes de la Unión Europea (específicamente de Grecia) y no respecto de Chile. Es que, ante la comercialización de duraznos de origen europeo, en condiciones de competencia desleal, “Argentina indicó que el componente de subvención de las importaciones procedentes de Grecia fue oportunamente neutralizado con la aplicación de los derechos compensatorios”<sup>52</sup>. En consecuencia, lo importante es recalcar el razonamiento jurídico, en cuanto a que, en presencia de una situación de competencia desleal (que genere distorsiones), se debe de implementar la herramienta de las medidas compensatorias o medidas antidumping, según sea el caso concreto.

---

<sup>51</sup> Argentina- Medida de Salvaguardia definitiva sobre las Importaciones de Duraznos en Conserva, Informe del Grupo Especial, WT/DS238/R, 14 de Febrero de 2003, nota al pie de página N° 281, Pág. 46. Disponible en: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/238r\\_s.doc](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/238r_s.doc) [consulta: 7 de Agosto del 2007].

<sup>52</sup> Argentina- Medida de Salvaguardia definitiva sobre las Importaciones de Duraznos en Conserva, Informe del Grupo Especial, WT/DS238/R, 14 de Febrero de 2003, Pág. 47 y 48. Disponible en: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/238r\\_s.doc](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/238r_s.doc) [consulta: 7 de Agosto del 2007]



---

### **VI.3 Resolución de la Comisión, consagradas en las actas N° 293 y 294 (fin de la sobretasa aplicada para los productos lácteos importados de origen trasandino).**

Con fecha 26 de Junio del año 2007, tal como consta en el Acta de la Sesión N° 293, la Comisión examinó y analizó, la información presentada "... por los Ministerios de Agricultura y Relaciones Exteriores, y que a su juicio justifican la eliminación de la medida de salvaguardia [que antes auspiciaban, con excepción de los representantes del Banco Central] a las importaciones de leche en polvo, leche fluida y queso gouda originarias de Argentina actualmente vigentes"<sup>53</sup>.

Entre los elementos que se analizaron, podemos distinguir:

Primero, "...el sostenido aumento de los precios internacionales de los productos lácteos<sup>54</sup> y la influencia que éstos han tenido en la positiva evolución de los precios promedio de leche pagados al productor nacional"<sup>55</sup>.

Segundo, se tomo en consideración "...la positiva evolución de las exportaciones de lácteos al exterior, y la caída de las importaciones"<sup>56</sup> de los productos lácteos provenientes desde Argentina.

Tercero, el aumento de sus precios de exportación de dichos productos.

Con fecha 19 de Julio del año 2007, según consta en el Acta de la Sesión N° 294, la Comisión, recordó a los miembros presentes, que en la sesión anterior, vale decir, la número 293, "...la Comisión resolvió que, sobre la base de los antecedentes agregados a la fecha, había mérito para recomendar a S.E la Presidente de la República, la eliminación de la sobretasa arancelaria vigente a las importación"<sup>57</sup> de leche en polvo, leche fluida y queso gouda, provenientes de Argentina.

Es de esta manera que, "en la presente sesión, la Comisión analizó además los antecedentes que fueron remitidos por las partes interesadas, los cuales no entregan elementos necesarios para revertir las conclusiones antes enunciadas. Primeramente, *se argumenta la existencia de fijación de precios y de subsidios en Argentina*, lo que fue considerado por la Comisión. *Las numerosas referencias al Acuerdo sobre Subvenciones*

---

<sup>53</sup> Sesión N° 293, hoja 1 [consulta: 6 de Agosto del año 2007]

<sup>54</sup> Explicado, por el crecimiento de la demanda internacional proveniente esencialmente de los países asiáticos, los cuales progresivamente han ido cambiando sus hábitos alimenticios (mayor consumo de productos lácteos). No obstante, este no ha sido acompañado por un aumento similar en la oferta internacional (reducción de los subsidios a la industria láctea por parte de la Unión Europea, sequías en Australia y el alto precio de los biocombustibles).

<sup>55</sup> Sesión N° 294, hoja 2 [consulta: 6 de Agosto del año 2007].

<sup>56</sup> Sesión N° 294, hoja 2 [consulta: 6 de Agosto del año 2007].

<sup>57</sup> Sesión N° 294, hoja 1 [consulta: 6 de Agosto del año 2007].

.....

y *Medidas Compensatorias de la OMC* [por parte de los representantes legales de la industria láctea nacional] *no son pertinentes en un caso de salvaguardias*<sup>58</sup>.

En consecuencia, se nos da la razón. Las materias de subvenciones y de medidas compensatorias son, por finalidad y por naturaleza jurídica, diametralmente distintos a los temas de salvaguardias. Y por tanto, debe tratarse de diferente manera y a través de herramientas jurídicas distintas. Por ende, cuando se esgrimen materias propias de distorsiones (subvenciones o subsidios), éstos deben tratarse en atención al instrumento que corresponde, vale decir, las medidas compensatorias o medidas antidumping, según sea el caso.

### **Conclusiones o recomendaciones**

La presente ha tenido por objeto realizar un análisis crítico respecto del caso de la importación de productos lácteos provenientes desde Argentina. Es en este contexto que, desde un inicio, nos propusimos demostrar:

a) Dado los antecedentes expuestos y el contexto en el que se desarrolla la problemática, nos parece que estamos ante materias propias de subsidios o de subvenciones de facto (importaciones provenientes de Argentina que están siendo importadas en condiciones de competencia desleal) y que, por ende, debiese de tratarse el tema a la luz del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, y no en atención al Acuerdo sobre Salvaguardias (importaciones provenientes desde un origen particular, pero en condiciones de competencia leal). Esto, ya que, como enunciamos, son instrumentos que gozan de una finalidad y una naturaleza totalmente distintas.

Es de esta manera que, podríamos señalar las siguientes conclusiones que sustentan nuestro punto de vista:

- Contexto económico en que se desarrolla el problema. Según lo que mencionamos en el capítulo II, podríamos concluir que Argentina, desde hace un buen tiempo, ha venido desarrollando una política gubernamental de índole comercial orientada hacia una política de contención de precios internos (objetivo: mantener fijos los precios de determinados insumos y productos). Es ante esta situación que se comienzan a configurar los denominados “acuerdos de precios” y, junto con ello, los subsidios a la energía (servicios económicos básicos, como gas, agua, etc.), los derechos de exportación, las tasas de reintegro, entre otras medidas. Ahora, son la implementación de estas decisiones, por parte de la autoridad trasandina, las que han generado efectos económicos distorsivos en materia de producción de

---

<sup>58</sup> Sesión N° 294, hoja 2 [consulta: 6 de Agosto del año 2007].

---

productos lácteos; lo que les ha impedido a los productores de leche cruda ir ajustando sus precios en conformidad a la evaluación y evolución de sus costos reales.

Por tanto, podríamos colegir que éste es uno de los puntos de relevancia en la que se sustenta la competitividad “artificial” de la industria láctea argentina, favoreciendo, de esta manera, al sector exportador.

- ¿Cuál es el rol que cumple el sistema impositivo diferenciado en la competitividad “artificial” de la producción de los productos lácteos en cuestión? En base a lo esgrimido en el capítulo III, podríamos concluir que el sistema impositivo diferenciado cumple un rol fundamental para entender el por qué los productos lácteos en discusión son “artificialmente” competitivos. Esto, entendiéndolo que, dicho instrumento, en los hechos, generó una baja forzada y “artificial” del precio de los insumos básicos destinados tanto a la alimentación del ganado bovino (maíz, trigo y soya) como a la leche de predio, siendo beneficiados, de esta manera, los productores industriales de productos derivados o elaborados (castigando el precio interno al productor y favoreciendo a la industria láctea, quien adquiere los insumos bajo el precio de mercado -dado la política gubernamental de contención de precios y el excedente lácteo producido a consecuencia de la implementación de dicho instrumento-), vale decir, la industria láctea argentina, la cual es, al final del día, un potencial exportador. Por lo tanto, si bien en un inicio los derechos de exportación tenían por finalidad generar un desincentivo o freno para el sector exportador, lo cierto es que, en los hechos, su uso abusivo vino a potenciar y fortalecer al sector mencionado, produciendo de manera “artificialmente” competitiva.

En consecuencia, podríamos argüir que, según como se desenvuelve dicho sistema en la práctica (de ayuda estatal), estamos en presencia de un subsidio o subvención de facto a la exportación que beneficia, en este caso, al sector industrial lácteo.

b) La implementación de las salvaguardias como remedio jurídico para este caso concreto, es erróneo. Para ello, fue preciso analizar de manera crítica tanto la lógica que tuvieron presente los actores del proceso como, también, la aplicación de dicha medida cuestionada.

Es de esta forma que podríamos concluir lo siguiente:

- La lógica que tuvieron los actores en el proceso (teniendo en cuenta el punto de vista de la autoridad y de los representantes legales del sector afectado), fue la siguiente: en un contexto de competencia desleal generado por la práctica de políticas gubernamentales tendientes a ayudar al sector industrial lácteo (potencial exportador), sumado a un aumento considerable y progresivo de las importaciones

- de los productos en discusión, el remedio jurídico aplicable es la salvaguardia (más los requisitos técnicos y legales, de dicha hipótesis).
- Los puntos de vista esgrimidos en el capítulo IV, no se condicen con el contexto económico-jurídico en que se enmarcan las salvaguardias, puesto que debiesen de entenderse siempre y cuando estemos en presencia de una competencia leal y sin distorsiones constitutivas de competencia desleal. Sin embargo, dado los argumentos y conclusiones realizadas, todo nos indica que, el contexto económico-jurídico en el que estamos inmersos, es el de una competencia desleal (distorsiones que traen ocultos subsidios de facto). Por lo tanto, en vistas de lo mencionado, el instrumento jurídico adecuado a utilizar para este caso concreto, debiese de ser el del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Ahora, eso sí, la autoridad no siempre ha sostenido la misma visión para casos similares; pese a que las salvaguardias son el remedio jurídico más utilizado para casos de controversia en materia comercial. Esto queda de manifiesto cuando dimos a conocer el caso de la importación de duraznos en conserva sujeto a salvaguardias por parte de Argentina (año 2003), en la cual Chile plantea que, ante la existencia de importaciones de un origen determinado que están siendo importadas en condiciones de competencia desleal, la acción a tomar en cuenta debería ser una medida antidumping o un derecho compensatorio. En consecuencia, en presencia de una situación similar, Chile adoptó una medida totalmente opuesta a la utilizada para el caso de la importación de productos lácteos provenientes de Argentina. Con todo, quizás una de las argumentaciones que más peso le ha dado a nuestro punto de vista, fueron las resoluciones consagradas en las actas de la Comisión N° 293 y N° 294 (ponen fin a las salvaguardias aplicadas para los productos en cuestión), las cuales concuerdan con nuestra postura y enuncian que las numerosas referencias al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC hechas por los actores del proceso no son pertinentes para un caso de salvaguardias.

En consecuencia, las materias tratadas por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias son, por finalidad y por naturaleza, temas totalmente distintos a las Salvaguardias. Por ende, dados los antecedentes y argumentos enunciados en el desarrollo de nuestra tesina, debiésemos concluir que, para el caso de la importación de productos lácteos provenientes desde Argentina, el instrumento jurídico que debió haber sido utilizado era el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

## Referencias y citas

- Presentación de APROLECHE, Santiago de Chile, Noviembre de 2006 [audiencia pública de la Comisión].
- Presentación de APROLECHE, Santiago de Chile, Septiembre de 2006.
- [http://www.senado.cl/prontus\\_senado/antialone.html?page=http://www.senado.cl/prontus\\_senado/site/artic/20060808/pags/20060808202759.html](http://www.senado.cl/prontus_senado/antialone.html?page=http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20060808/pags/20060808202759.html) [consulta: 15 de Agosto del 2007]
- Actas de la Sesiones de la Comisión nacional de Distorsión de precios N° 279 [consulta: 16 de Abril de 2007].
- Actas de la Sesiones de la Comisión nacional de Distorsión de precios N° 281 [consulta: 20 de Abril de 2007].
- Actas de la Sesiones de la Comisión nacional de Distorsión de precios N° 282 [consulta: 20 de Abril de 2007].
- Actas de la Sesiones de la Comisión nacional de Distorsión de precios N° 284 [consulta: 20 de Abril de 2007].
- Actas de la Sesiones de la Comisión nacional de Distorsión de precios N° 285 [consulta: 26 de Abril de 2007].
- Actas de la Sesiones de la Comisión nacional de Distorsión de precios N° 293 [consulta: 6 de Agosto de 2007].
- Actas de la Sesiones de la Comisión nacional de Distorsión de precios N° 294 [consulta: 6 de Agosto de 2007].
- Presentación de FEDELECHE F.G, Santiago de Chile, 7 de Noviembre de 2006 [audiencia pública de la Comisión].
- Presentaciones de FEDELECHE F.G, Santiago de Chile, 10 de Agosto de 2006.
- Informe de la Cámara de Industria Láctea Uruguaya (CILU), Montevideo, Uruguay, 9 de Noviembre de 2006.

- [www.odepa.cl](http://www.odepa.cl)
- Presentación de informe, por parte de FEDELECHE F.G, Santiago de Chile, 6 de Octubre de 2006.
- Acuerdo de Complementación Económica con el MERCOSUR.
- [http://www.minagri.gob.cl/ministro/entrev\\_ministro/20070305\\_ministro\\_rojas\\_azul.pdf](http://www.minagri.gob.cl/ministro/entrev_ministro/20070305_ministro_rojas_azul.pdf) [consulta: 7 de Agosto del año 2007].
- Romero Guzmán, Juan José. “Salvaguardias a la Harina de Trigo: una Herramienta Equivocada para un Propósito Discutible”, *Sentencias destacadas 2005: una mirada desde la perspectiva de las Políticas Públicas, Santiago: Libertad y Desarrollo, 2006: Págs. 144- 201.*
- <http://www.lyd.com/noticias/opiniones/salvaguardias.html> [consulta: 16 de Agosto del 2007].
- Argentina- Medida de Salvaguardia definitiva sobre las Importaciones de Duraznos en Conserva, Informe del Grupo Especial, WT/DS238/R, 14 de Febrero de 2003, [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/238r\\_s.doc](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/238r_s.doc) [consulta: 7 de Agosto del 2007].
- Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.
- Acuerdo sobre Salvaguardias.
- [www.wto.org/spanish/tratop\\_s/scm\\_s/scm\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/scm_s/scm_s.htm) [consultado 16 de Abril].
- Sección Económica y Comercial de la Embajada de la Republica Argentina, Entrevista con José Maria Arbilla.
- Resolución 672/ 2006 Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina “Productos del Sector Lácteo. Fíjese el derecho de exportación de determinadas mercaderías comprendidas en las disposiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR”.

- Resolución 18/ 2006 Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina.
- Resolución 61/ 2007 Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina, Créase el “Programa de Estabilización de Precios de Productos del Sector Lácteo destinados al Mercado Interno”.

**Autor**

**Mario Antonio Kriz Sarria**

Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad Alberto Hurtado.