



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Después de las Bandas de Precio: la política comercial de Chile frente al trigo y harina argentinos

Actividad formativa equivalente a tesis para optar al título de Magíster en Estrategia Internacional y Política Comercial

**Alumno: Alexis Gutiérrez S.
Profesor Guía: Astrid Espaliat L.**

**Santiago de Chile
Julio de 2012**

RESUMEN

En este estudio de caso se aborda la formulación de la política comercial chilena para dos productos cubiertos por el Sistema de Bandas de Precio: el trigo y la harina de trigo. Se examina su evolución después del resultado adverso para Chile de la controversia en la OMC en la que fue parte demandada, siendo Argentina la parte reclamante. Se plantea que, tras los resultados de esta controversia, no se ha producido en Chile una liberalización de la política comercial relativa al trigo y la harina de trigo, estudiando los mecanismos de la regulación multilateral, bilateral y nacional bajo los cuales se ha dado aquello. Se muestra, en particular, que los progresos en materia de liberalización ocurridos en el marco de los acuerdos comerciales bilaterales firmados por Chile coexisten con un sesgo proteccionista en la aplicación de medidas de contingencia.

PALABRAS CLAVE

Política comercial, agricultura, Sistema de Bandas de Precio, acuerdos de libre comercio, medidas de contingencia.

ABSTRACT

This case study addresses the development of Chilean trade policy for two products covered by the Price Band System: wheat and wheat flour. It examines its evolution after the adverse result for Chile of the dispute before the Dispute Settlement Body of the WTO, in which Chile was defendant, being Argentina the complaining party. The hypothesis guiding this work is that, following the outcome of this dispute, there has not been in Chile a liberalization of trade policy on wheat and wheat flour. The regulation mechanisms at the multilateral, bilateral and national level, under which the former takes place, are studied. It shows in particular that progress in liberalization occurred in the context of bilateral trade agreements signed by Chile coexists with a protectionist bias in the implementation of contingency measures.

KEYWORDS

Trade policy, agriculture, Price Bands System, free trade agreements, contingency measures.

CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN

- 1.1. Objetivos generales y específicos*
- 1.2. Problema de investigación*
- 1.3. Hipótesis de investigación*
- 1.4. Marco conceptual*
- 1.5. Diseño metodológico*
- 1.6. Estructura*

2. EL SISTEMA DE BANDAS DE PRECIO Y LA DISPUTA ANTE LA OMC

- 2.1. El Sistema de Bandas de Precio*
- 2.2. Informe del Órgano de Apelación de la OMC*
- 2.3. Implementación en Chile de las recomendaciones del OSD*

3. ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES (ACR) DE CHILE Y REGULACIÓN DE LAS IMPORTACIONES DE TRIGO Y DE HARINA

- 3.1. Antecedentes generales*
- 3.2. Acuerdos de Complementación Económica con Latinoamérica en los 90s*
- 3.3. Acuerdos con Canadá, México and Centroamérica*
- 3.4. Acuerdos de Libre Comercio con América Latina en los 2000s*
- 3.5. Acuerdos de Libre Comercio con el Asia-Pacífico en los 2000s*

4. MEDIDAS DE CONTINGENCIA Y EL PAPEL DE LA COMISIÓN DE DISTORSIONES

- 4.1. La CNDP y sus procedimientos*
- 4.2. Medidas de contingencia para productos agrícolas chilenos, 2000-2011*
- 4.3. Fundamentos de las decisiones sobre salvaguardias*
- 4.4. Fundamentos de las decisiones sobre derechos antidumping*
- 4.5. Medidas de contingencia, 2004-2011: ¿uso proteccionista?*

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Objetivos generales y específicos

El objetivo general de este estudio de caso es analizar aspectos jurídicos, económicos e institucionales de la política comercial de Chile, que explican el tratamiento de las importaciones de trigo y harina de trigo. Se busca comprender la respuesta de Chile a las recomendaciones del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), tras la controversia sostenida con Argentina en torno al Sistema de Bandas de Precio (SBP), cuyo resultado fue adverso para Chile en tanto se estableció que éste no estaba en conformidad con la normativa multilateral. La respuesta de Chile se estudia no sólo en cuanto a las modificaciones introducidas al sistema en sí mismo, sino que también en su relación con el resto de los instrumentos utilizados (aranceles y medidas de contingencia) que tienen algún impacto en la protección otorgada a estos productos. El análisis se enfoca en el período comprendido entre 2000 y 2011, abarcando los desarrollos de política posteriores al resultado de la controversia.

Los objetivos específicos de este trabajo son los siguientes:

- Sistematizar antecedentes disponibles sobre las etapas de la diferencia en torno al SBP, en particular aquellas posteriores al informe del Órgano de Apelación, incluyendo las medidas de política llevadas a cabo por Chile para la puesta en conformidad del sistema.
- Sistematizar antecedentes disponibles sobre el funcionamiento de la Comisión Nacional de Distorsiones de Precios (CNDP), en particular sus decisiones sobre medidas de contingencia, distinguiendo aquellas relacionadas con el trigo y la harina de trigo.
- Analizar comparativamente el tratamiento jurídico que se da al trigo y la harina de trigo en los acuerdos comerciales bilaterales firmados por Chile a través de (i) desgravaciones y exclusiones arancelarias, (ii) cláusulas que regulan las salvaguardias y medidas de defensa comercial, y (iii) disposiciones relativas al SBP, distinguiendo entre los acuerdos firmados antes y después de la controversia OMC.
- Analizar la compatibilidad con la normativa OMC de las medidas de contingencia utilizadas en la protección otorgada al trigo y la harina de trigo, durante el período 2000-2011: salvaguardias y derechos antidumping.

- Identificar posibles vacíos e inconsistencias de la legislación e institucionalidad vigente en Chile, que permiten o podrían permitir un uso proteccionista de los instrumentos de política comercial mencionados, y/o una aplicación de ellos no conforme a la normativa de la OMC, en otras palabras, las “vías de escape” del sistema multilateral de comercio que se logran observar a partir de este caso.

1.2. Problema de investigación

El problema que aborda este estudio de caso es la formulación de la política comercial chilena para dos de los productos cubiertos por el Sistema de Bandas de Precio (SBP): el trigo y la harina de trigo. En particular, se trata de examinar la evolución de esta política tras los resultados –en general, adversos para Chile- de las distintas etapas de la controversia en la OMC en la que fue parte demandada, siendo Argentina la parte reclamante.

La pregunta general que se desea responder es: ¿se ha producido, luego de la controversia por el SBP, una liberalización de la política comercial chilena para el trigo y la harina de trigo? A través de esta pregunta se pretende aportar a una visión más completa de la estrategia internacional chilena de apertura a la economía global, examinando el grado en que ésta se ha extendido a los productos cubiertos por el SBP, los cuales pertenecen a un sector (la agricultura tradicional) en que la liberalización históricamente ha sido más lenta.

Del planteamiento de este problema se desprenden tres preguntas específicas, relacionadas con los niveles en los cuales se formula la política comercial: multilateral, bilateral y doméstico. En primer lugar: ¿Cómo ha adaptado Chile su política agraria y comercial, en particular en lo que respecta al trigo y la harina de trigo, luego del resultado adverso la controversia en la OMC sobre las bandas de precio?

En segundo lugar, ¿ha existido una evolución, tras los resultados de la controversia en la OMC sobre las bandas de precio, en el tratamiento otorgado al trigo y la harina de trigo en los Acuerdos Comerciales Regionales (ACRs) suscritos por Chile? Lo anterior, tanto directamente, a través de disposiciones sobre eliminación arancelaria, como indirectamente a través de disposiciones específicas sobre bandas de precio y medidas de contingencia.

En tercer lugar, ¿qué cambios se han producido, tras los resultados de la controversia en la OMC sobre las bandas de precio, en la regulación otorgada al sector en el nivel doméstico, a

través de las decisiones referidas a medidas de contingencia (salvaguardias y medidas de defensa comercial)?

1.3. Hipótesis de investigación

Este trabajo abordará la hipótesis general de que, tras los resultados de la controversia en la OMC con Argentina sobre el Sistema de Bandas de Precio (SBP), no se ha producido en Chile una liberalización de la política comercial relativa al trigo y la harina de trigo, asistiéndose al uso de diferentes instrumentos cuya aplicación evidencia un patrón de protección permanente a la industria nacional.

Las hipótesis específicas que se intentará comprobar son dos. En primer lugar, que, en el ámbito bilateral, el resultado adverso a Chile de la controversia en la OMC por el Sistema de Bandas de Precio ha tenido como consecuencia la incorporación de restricciones al uso de este sistema en los Acuerdos Comerciales Preferenciales suscritos durante la última década, junto con limitaciones al alcance de las medidas de salvaguardia. En segundo lugar que, en el ámbito doméstico, el marco legal que rige al organismo encargado de recomendar medidas de contingencia (la Comisión Nacional de Distorsiones de Precios), ha permitido que se lleve a cabo un uso proteccionista de determinadas medidas de contingencia (salvaguardias y derechos antidumping), aplicadas en particular a la harina de trigo, las cuales no son compatibles con las disposiciones de los Acuerdos de la OMC y no han incorporado la jurisprudencia emanada de la controversia con Argentina sobre las bandas de precio.

1.4. Marco conceptual

El marco conceptual de este estudio de caso está dado, principalmente, por tres estudios que han abordado anteriormente aspectos relacionados con este mismo caso, los cuales aquí se analizan de forma integrada. El aporte de este trabajo, por ende, consistirá en ampliar el alcance temporal de los estudios existentes sobre el tema hasta el año 2011 y en un hacer un intento de integrar las dimensiones multilateral, bilateral y doméstica de la política comercial chilena para el trigo y la harina.

En primer lugar, Tussie y Delich (2004), analizan la controversia entre Chile y Argentina en torno al Sistema de Bandas de Precio. Su estudio extrae lecciones sobre la eficacia de las disposiciones de la OMC, la participación del sector privado y creación de capacidades en

Argentina, y la negociación entre gobiernos de ambos países. El presente trabajo, en cambio, se enfocará en los desarrollos posteriores, en particular, los intentos realizados por el gobierno de Chile por poner en conformidad el SBP y los demás instrumentos de política comercial utilizados durante todo el período 2000-2011 en relación a los mismos productos.

En segundo lugar, Álvarez (2009), analiza las salvaguardias aplicadas a la harina de trigo hasta 2006, y argumenta que los fundamentos de estas medidas de contingencia no incorporan adecuadamente la jurisprudencia surgida del informe de Grupo Especial en el marco de la controversia sobre el SBP. En este trabajo se realizará un análisis similar, pero enfocado en la aplicación de derechos antidumping a la harina de trigo argentina entre 2006 y 2011.

Finalmente, en el estudio de Sáez (2005) se aborda la legislación chilena en materia de derechos antidumping y salvaguardias, así como también la estructura, marco legal y funcionamiento de la Comisión de Distorsiones, abarcando hasta el año 2002. Por lo mismo, es de interés en este estudio de caso enfocarse en aspectos no analizados en dicho trabajo, como por ejemplo las votaciones realizadas y las medidas recomendadas por la CNDP durante todo el período 2000-2011.

1.5. Diseño metodológico

El presente trabajo está basado principalmente en fuentes primarias, esto es, revisión y análisis de literatura especializada y documentos oficiales, entre ellas: actas de sesiones de la CNDP, actas de sesiones del Congreso Nacional, documentos técnicos de organismos de gobierno, informes del OSD de la OMC, y textos de acuerdos comerciales preferenciales. De manera complementaria se realizaron entrevistas semi-estructuradas a dos informantes clave: el jefe del Sub Departamento de Comercio Exterior y Acuerdos Comerciales de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (Ministerio de Agricultura), Sr. Raúl Opitz, y el Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Distorsiones de Precios, Sr. Claudio Sepúlveda.

1.6. Estructura

El trabajo está estructurado de la siguiente forma. Luego de esta introducción, en el Capítulo 2 se estudian las etapas de la controversia en la OMC posteriores a las conclusiones del Órgano de Apelación. Se examinan en particular las acciones llevadas a cabo por el gobierno chileno en respuesta a las recomendaciones del Órgano de Solución de Diferencias (OSD). En el

Capítulo 3, se analiza cómo se ha desarrollado la regulación de la protección al trigo y la harina en los acuerdos comerciales bilaterales de Chile. En el Capítulo 4, se analiza el funcionamiento de las medidas de contingencia aplicadas a estos productos durante la última década, presentando evidencia de que se ha realizado un uso proteccionista de éstas. Finalmente, se extraen conclusiones relevantes para la política comercial y se identifican vacíos e inconsistencias de la legislación e institucionalidad vigente en Chile, que podrían constituir “vías de escape” de la regulación provista por el sistema multilateral de comercio.

2. EL SISTEMA DE BANDAS DE PRECIO Y LA DIFERENCIA ANTE LA OMC

2.1.El Sistema de Bandas de Precio

El Sistema de Bandas de Precios (SBP) fue establecido en 1986 con el fin de atenuar el impacto de las fluctuaciones de los precios internacionales de algunos productos agrícolas sobre el mercado interno. Originalmente, las bandas de precio se aplicaron a las importaciones de trigo, harina de trigo, azúcar y aceites comestibles. Actualmente, el sistema se rige por la Ley N° 19.897, del año 2003, la cual establece que éste se aplica a los tres primeros productos, en tanto que los aceites fueron excluidos a partir de 2003, La Resolución N° 3.572 del Servicio Nacional de Aduanas, publicada el 31 de octubre de dicho año, establece las normas sobre clasificación arancelaria de los productos afectos al SBP.

El SBP comprende un mecanismo de modificación automática de los aranceles, de acuerdo a las variaciones de los precios internacionales. Cuando el precio internacional de un producto como el trigo o el azúcar cae por debajo del nivel de “piso” de la banda, se aplica un derecho específico a la importación, el que se suma al arancel general que aplica Chile al resto del mundo (llamado arancel de Nación Más Favorecida o NMF, actualmente de 6%). En otras palabras, cuando los precios caen por debajo del “piso” de la banda, los aranceles pasan a tener, además del componente *ad valorem* (el arancel NMF), un componente de derecho específico. El monto de este último debe ser equivalente a la diferencia entre el precio internacional y el “piso”. Lo anterior tiene el efecto de resguardar los intereses de los productores chilenos. Por su parte, cuando el precio internacional del producto sobrepasa el nivel de “techo” de la banda, se aplica una rebaja al arancel, equivalente a la diferencia entre el precio internacional vigente y este “techo”, beneficiando a los consumidores. La máxima rebaja posible que permite el sistema es descontar por completo el 6% de arancel NMF (resultando en arancel cero), y el máximo derecho a cobrar tiene como límite el arancel “consolidado”, que es un nivel máximo para cada producto comprometido por Chile ante la Organización Mundial del Comercio¹.

¹ En el Reglamento de las Bandas de Precios Agrícolas, aprobado mediante el Decreto N° 831 del Ministerio de Hacienda, pueden consultarse los detalles de los valores históricos de las bandas, así como también los precios de referencia y los códigos arancelarios de los productos afectados.

Actualmente, los valores piso y techo de la banda de precios para el azúcar son de 286 y 313 dólares FOB por tonelada, respectivamente. En tanto, los valores piso y techo de la banda de precios para el trigo son de 120 y 140 dólares FOB por tonelada, respectivamente. En el caso de la harina de trigo, el sistema no establece una banda propiamente tal, sino que se aplican a este producto los derechos y rebajas determinados para el trigo, multiplicados por el factor 1,56.

Durante la mayor parte del período comprendido entre 1986 y 2002, los precios internacionales de los productos cubiertos por el sistema fluctuaron en niveles por debajo del “piso” de la banda correspondiente. Esto causó que las bandas actuaran en favor de los productores, imponiendo un derecho de importación adicional al arancel NMF. En cambio, desde 2003, han predominado los episodios de altos precios internacionales (los cuales alcanzaron un máximo en 2008), por lo que las bandas de precios han actuado rebajando los aranceles, y en algunas ocasiones aplicando la máxima rebaja (ver Gráfico N° 1 en Anexo). En efecto, durante 2010 y 2011 el azúcar y el trigo importado ingresaron libres de arancel, beneficiando a los consumidores.

2.2. Informe del Órgano de Apelación de la OMC

La principal conclusión del Órgano de Apelación de la OMC, respecto del Sistema de Bandas de Precio, fue que Chile actuaba de manera incompatible con las obligaciones que le correspondían en virtud del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Lo anterior, debido a que estimó que el Sistema de Bandas de Precio era una medida aplicada en frontera, similar a un gravamen variable a la importación y, al mismo tiempo, a un precio mínimo de importación. En consecuencia, el Órgano de Apelación recomendó que el OSD pidiera a Chile poner el SBP en conformidad con las obligaciones emanadas del Acuerdo sobre la Agricultura. Chile declaró su intención de cumplir estas recomendaciones y solicitó un plazo prudencial, siéndole concedido por arbitraje vinculante un plazo de catorce meses, relativamente equidistante de las pretensiones que Chile y Argentina expresaron al respecto.

2.3. Implementación en Chile de las recomendaciones del OSD

El informe del OSD obligó a Chile a efectuar modificaciones a los procedimientos de cálculo del Sistema de Bandas de Precios en 2003, de manera de hacerlo más predecible y transparente. Además, Chile elevó el arancel consolidado para el azúcar ante la OMC desde 31,5% a 98% y, a cambio, otorgó una cuota de 60.000 toneladas anuales libres de arancel a los

principales países desde los cuales se importa este producto (la Resolución N° 4.062 exenta del 29 de octubre de 2003, del Servicio Nacional de Aduanas, establece las normas para la administración de los contingentes arancelarios de azúcar). Debe notarse aquí que, al ser esta resolución un acto administrativo, no queda claro que sea suficiente para obligar a los órganos de la administración, debido a su menor jerarquía en relación a la ley, que sigue existiendo². Por otra parte, el arancel consolidado para el trigo y la harina de trigo se mantuvo en 31,5%. Adicionalmente, se estableció una reducción progresiva de los niveles de piso y techo de las bandas, que en la práctica establecía la desactivación del sistema a contar del año 2014.

El principal resultado de las conversaciones entre ambos gobiernos con respecto al cumplimiento de las recomendaciones del OSD sobre las bandas de precio, fue la suscripción del Protocolo 44. El objetivo de este acuerdo, desde el punto de vista de Chile, era evitar que Argentina continuara con la controversia en la OMC. A cambio, Chile otorgaría al trigo y harina de trigo argentino el mismo trato establecido en el TLC con EE.UU. (ver Capítulo 3) y, además, una cuota libre de derechos arancelarios, dentro de la medida de salvaguardia para la harina de trigo que se encontraba vigente en ese momento, desde fines de 2004. El protocolo permitía también cerrar dos temas pendientes del ACE Chile-MERCOSUR: la diferencia de interpretación respecto de la desgravación o no de los derechos específicos que componen el SBP (ver Capítulo 3) y el establecimiento de un calendario de desgravación progresiva para dichos productos, el cual no existía por no haberse acordado el año de inicio³.

El gobierno implementó la cuota libre de salvaguardia para la harina de trigo a través de la Comisión de Distorsiones, que había recomendado la medida⁴. La negociación con Argentina fue rechazada por una parte del sector privado nacional, incluyendo los productores de trigo y harina. Luego de darse a conocer los contenidos del Protocolo, la Asociación de Molineros del Centro interpuso un recurso de protección contra la cuota establecida para la harina ante los tribunales superiores de justicia de Chile, los cuales fallaron a su favor en noviembre de 2005, por estimar que las atribuciones de la Comisión de Distorsiones habían sido excedidas. Chile no

² Sí es claro que bajo este procedimiento se evitaba el paso por el Congreso.

³ Como se verá en el Capítulo 3, sigue sin existir a la fecha de este trabajo.

⁴ Ver Capítulo 4, sobre la aplicación de medidas de contingencia.

estuvo ya, entonces, en condiciones de cumplir con los compromisos establecidos en el Protocolo 44.

Como consecuencia de lo anterior, y tras estimar insuficientes las modificaciones efectuadas al SBP, Argentina decidió solicitar nuevamente la celebración de consultas en la OMC el 19 de mayo de 2004⁵. Lo anterior desembocó en un informe sobre cumplimiento adoptado por el OSD el 22 de mayo de 2007, que establecía que Chile actuaba de manera incompatible con las obligaciones que le correspondían en virtud del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, y no había aplicado las recomendaciones y resoluciones del OSD.⁶

Ante este resultado, el gobierno chileno sumió la necesidad de efectuar una reforma al sistema que pasara por el Congreso. La alternativa de “arancelizar” el Sistema de Bandas de Precio se analizó dentro del gobierno chileno, en particular el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, tenía una limitación en su viabilidad, teniendo en cuenta los calendarios de reducción arancelaria contenidos en los acuerdos comerciales bilaterales que Chile firmó durante las décadas de 1990 y 2000 (véase el capítulo 3). Esto llevó a intentar compatibilizar ambos principios, en lo que sería una nueva tentativa fracasada de reformar el SBP.

El gobierno de Chile presentó al Congreso en 2007 un proyecto de ley que buscaba remplazar el mecanismo de derechos y rebajas arancelarias para el trigo y la harina de trigo por derechos específicos fijos, de 30 dólares y 47 dólares por tonelada, respectivamente. Esto implicaba que el arancel para estos productos sería de 6% + 30 USD/ton para el trigo y 6% + 47 US\$/ton para la harina de trigo. En términos *ad valorem*, el arancel final dependería de los precios internacionales. Por ejemplo a los precios promedio c.i.f. de internación del mes de julio de 2007, el arancel a pagar sería de aproximadamente 19%⁷, en circunstancias que producto del SBP actual el trigo no está pagando arancel.

Como se mencionaba más arriba, esta modificación legal era, en la práctica, un intento de conciliar dos objetivos opuestos: mantener un cierto nivel de protección al sector y, al mismo tiempo, actuar en conformidad con las normas de la OMC y recomendaciones del OSD. En el

⁵Chile, por su parte, no ratificó el Protocolo 44.

⁶ Resumen de la diferencia DS207, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds207_s.htm.

⁷ 6% *ad valorem* más 13% que corresponde al equivalente *ad valorem* de 30US\$/ton sobre un precio CIF de 229 US\$/ton.

camino, probablemente como reflejo de los distintos ministerios que intervinieron en el diseño (Hacienda, Agricultura, Relaciones Exteriores) se añadió un tercer objetivo: evitar, dado el contexto de altos precios internacionales de los alimentos básicos, elevar la protección a niveles innecesarios para los productores y, sobre todo, perjudiciales para los consumidores. Por ello, se decidió incorporar al proyecto de ley un segundo artículo que establecía que el máximo arancel posible a aplicar iría decreciendo año a año en la misma medida establecida por el TLC con EE.UU. hasta llegar a cero en enero de 2015. Esto, mediante un mecanismo que otorgaría este tipo de acceso a un solo país relevante para las importaciones de trigo (Canadá) y que se haría extensivo a todos los socios comerciales con acuerdos que contemplan cláusulas de nación más favorecida respecto del Sistema de Bandas de Precio⁸. Para las importaciones provenientes de los países sin acuerdo comercial, así como de aquellos con acuerdo pero sin dicha cláusula⁹ regirían los aranceles de 6% + 30USD/ton y 6% + 47USD/ton, en cada caso.

El resultado final de este intento de conciliar múltiples –y contrapuestos- objetivos de política, fue el rechazo del proyecto de modificación del SBP en el Senado. Lo anterior ocurrió debido a que la oposición de la época apoyó el primer artículo (sustitución del SBP por derechos específicos) pero no el segundo (desgravación de estos derechos específicos). En consecuencia, y hasta la fecha, el Sistema de Bandas de Precios sigue vigente, aunque el contexto de precios internacionales le otorgue un menor efecto práctico.

⁸ Centroamérica, Colombia, Estados Unidos, P4, Perú, Unión Europea (ver Capítulo 3).

⁹ Bolivia, China, Corea, Ecuador, EFTA, México y Venezuela, al momento de la presentación del proyecto de ley.

3. ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES (ACR) DE CHILE Y REGULACIÓN DE LAS IMPORTACIONES DE TRIGO Y DE HARINA

3.1. Antecedentes generales

Los Acuerdos Comerciales Regionales (ACRs) firmados por Chile configuran una red bastante compleja, debido a que contienen disposiciones que reflejan los resultados de las negociaciones de anteriores tratados, y a la vez se anticipan a futuros acuerdos, como por ejemplo a través de las obligaciones de trato NMF. También, en algunos casos, se reduce el espacio de política configurado por las disposiciones de la OMC, por ejemplo, mediante algunos límites impuestos para la aplicación del SBP y las medidas de contingencia. En el caso de la regulación chilena de las importaciones de trigo y de harina de trigo, durante las últimas dos décadas ésta ha debido liberalizar en algunos casos los aranceles, y en otros hacer más restrictivas las condiciones para aplicar medidas relacionadas con la protección al sector. Esto último parece estar relacionado con los resultados de la solución de controversias con Argentina.

Los siguientes apartados describen las principales implicancias de los ACRs firmados por Chile durante el período, en relación con (i) las reducciones arancelarias y exclusiones, (ii) las disposiciones que regulan el SBP, (iii) las disposiciones que regulan las salvaguardias, y (iv) las disposiciones que regulan los derechos antidumping. Estas se encuentran sistematizadas en el Cuadro N°1 en el Anexo.

3.2. Acuerdos de Complementación Económica con Latinoamérica en los 90s

Los primeros acuerdos comerciales suscritos por Chile fueron los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con algunos socios de América Latina: México (1992), Venezuela (1993), Bolivia (1993), Colombia (1994), Ecuador (1994), el MERCOSUR (1996) y Perú (1998). Estos acuerdos se negociaron en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). El enfoque utilizado para definir el tratamiento de los productos agrícolas fue simple: ambas Partes propusieron listas de productos "sensibles" excluidos de la reducción arancelaria, los cuales fueron analizados en cuanto a su participación en el comercio bilateral y, en aquellos casos en que esta última era una alta proporción, una o ambas Partes objetaron la lista de exclusión y procedieron a negociar un programa de desgravación arancelaria. En todas

estas negociaciones, Chile trató de excluir de desgravación a los productos cubiertos por el SBP, además de la carne y los productos lácteos. En consecuencia, los tres primeros de estos ACE (México, Venezuela y Bolivia), junto con Chile-Ecuador, no definen reducciones de los aranceles del trigo y la harina de trigo, ni tampoco regulaciones a la aplicación del SBP. No existen disposiciones relativas a las salvaguardias y derechos antidumping, salvo mantener los derechos y obligaciones del GATT. Sin embargo, en todos estos casos existe una regulación específica de las salvaguardias bilaterales, de acuerdo con el régimen regional de la ALADI, que establece un límite de un año para su aplicación, más de un año de renovación. Esto no afecta el derecho de aplicar las salvaguardias globales sujetas a las disciplinas del GATT.

Un proceso muy diferente, que culminó en 1996, fue la negociación del ACE N° 35 entre Chile y el MERCOSUR. Para este bloque¹⁰, la agricultura representa una gran proporción de las exportaciones destinadas a Chile, lo que hizo imposible excluir a los mismos productos que fueron clasificados en las listas correspondientes de los acuerdos anteriores con los países de América Latina. De hecho, el MERCOSUR fue el primer acuerdo comercial bilateral de Chile sin excepciones permanentes. En el caso del trigo y la harina de trigo, las negociaciones dieron como resultado el período más largo de liberalización arancelaria dada por Chile para cualquier producto: 18 años, que se completarán en 2014. Además, a diferencia del resto de los productos contemplados en el Acuerdo, no se les fijó una fecha de inicio de la desgravación, por lo cual ésta aún no comienza. Con respecto a las bandas de precios, el ACE N° 35 fue el primero de los acuerdos comerciales en incluir una disposición específica, la cual establece que el sistema se puede mantener, sujeto a no modificarlo de forma desfavorable para la otra Parte. Otra regulación establecida por este acuerdo fue un límite para la aplicación de salvaguardias bilaterales, las que no pueden exceder el plazo de la eliminación total de aranceles para los distintos productos.

Un aspecto importante relacionado con el ACE N° 35 Chile-MERCOSUR es que no fue posible llegar a un consenso entre ambas partes sobre el alcance de la reducción de los aranceles para el trigo y la harina de trigo. Chile sostuvo que esta eliminación se aplicaría sólo al arancel *ad valorem*. Los países del MERCOSUR (Argentina, en particular) sostuvieron, por el contrario, que tanto los aranceles *ad valorem* como los derechos específicos que forman el SBP se

¹⁰ Formado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, y al cual Venezuela solicitó adherirse.

eliminarían a lo largo del período establecido en la lista correspondiente¹¹. Dado que no hubo acuerdo sobre la interpretación, no se generó ninguna cláusula específica sobre la materia, como resultado de la negociación¹². Esta diferencia refleja concretamente los intereses contrapuestos de ambas partes: para Chile era conveniente que sólo el componente *ad valorem* del SBP se desgravara, ya que éste no sino el arancel NMF que Chile aplica a todos los países sin acuerdo comercial, y es una tasa baja (6% en la actualidad), y que posiblemente siga de todos modos su trayectoria de reducción unilateral en el futuro. En cambio, bajo ciertas condiciones (precios particularmente bajos del trigo, por ejemplo, en los mercados internacionales), el componente específico del SBP se vuelve mucho más importante como cuando, entre 1998 y 2000, alcanzando una magnitud equivalente a más de un 40% de impuesto *ad valorem* (OCDE, 2008:79)¹³.

3.3. Acuerdos con Canadá, México y Centroamérica

El primer acuerdo comercial después del ACE Chile-MERCOSUR se negoció con el segundo origen principal de las importaciones chilenas de trigo: Canadá. Dado el menor porcentaje del comercio que representaban los productos agrícolas, el acuerdo se hizo más fácil de alcanzar que Chile-MERCOSUR. Entre los resultados relevantes, se encuentra que el TLC Chile-Canadá contiene la misma disposición sobre la no modificación desfavorable del SBP que apareció en el acuerdo anterior. Sin embargo, esta vez Chile obtuvo una distinción explícita entre derechos *ad valorem* y específicos en relación con la reducción de aranceles para los productos incluidos en el SBP. Por otra parte, en el TLC Chile-Canadá aparecieron las primeras disposiciones relativas a las salvaguardias globales y derechos antidumping que eran más restrictivas, para todos los productos, que las contenidas en los Acuerdos de la OMC. Esto se refiere a la obligación de excluir al otro país de la aplicación de ambos tipos de medidas.

En la medida en que los potenciales socios comenzaron a estudiar los acuerdos firmados por Chile, comenzaron a aparecer peticiones específicas de obtener un tratamiento similar al ya concedido respecto de ciertos instrumentos de política comercial. Este fue el caso de México y

¹¹ Al respecto, véase la descripción del SBP en el Capítulo 2.1.

¹² Por otra parte, durante la solución de controversias respecto del SBP, Chile sostuvo que tanto el derecho *ad valorem* como los componentes específicos de el SBP eran "aranceles".

¹³ Este episodio fue parte de los argumentos en contra de Chile durante la controversia sobre el SBP: el hecho de que el sistema permitía sobrepasar el arancel consolidado de 31,5% para el trigo y la harina de trigo.

América Central, con los cuales Chile firmó acuerdos de libre comercio, respectivamente, en 1999 y 2002. Ambos acuerdos incluyen también la obligación de la exclusión de la aplicación de las salvaguardias globales que aparecieron en Chile-Canadá. Sin embargo, las Partes mantienen sus derechos en materia de derechos antidumping en la OMC, el SBP no está regulado (salvo en el caso de Centroamérica), y el trigo y la harina de trigo están excluidos de la liberalización.

3.4. Acuerdos con los Estados Unidos y la Unión Europea

Estos dos acuerdos comerciales, que representaban grandes prioridades para el gobierno chileno de la época, involucraron negociaciones complejas, en que quedó de manifiesto el poder de los que se convertirían en los más grandes socios comerciales de Chile hasta esa fecha. El tratamiento del trigo y la harina es probable que sea un reflejo de lo anterior, como también puede haber incidido la exposición pública de las vulnerabilidades de Chile relacionadas con la no conformidad de su Sistema de Bandas de Precio.

Durante las rondas de negociaciones del Acuerdo de Asociación Económica (AAE) entre Chile y la Unión Europea, el bloque efectuó numerosas consultas sobre las bandas, y las razones por las cuales no se había optado por otras alternativas, como la conversión en aranceles, teniendo en cuenta el espacio determinado por el arancel consolidado. Chile dijo que el país había aceptado el veredicto del OSD, y explicó cada punto consultado. Los negociadores chilenos buscaron persuadir a sus homólogos de la UE de que la protección otorgada a los productos agrícolas por el SBP era baja, enfatizando la existencia de rebajas arancelarias, y que el país no estaba en la práctica poniendo limitaciones al comercio¹⁴. Chile también puso sobre la mesa las numerosas desviaciones del libre comercio ejercidas por la UE: precios de entrada, subsidios y otros, así como también enfatizó que se había concedido libre acceso a su mercado para muchos productos europeos subsidiados. El resultado de estas negociaciones fue que el trigo y la harina de trigo fueron excluidos de la liberalización arancelaria, y las medidas antidumping no quedaron reguladas.

El AAE entre Chile y la Unión Europea contiene la misma disposición que permite mantener el SBP, pero sin la posibilidad de modificación desfavorable para el socio comercial, incluida en los acuerdos con el MERCOSUR y Canadá. Un posible efecto derivado de la

¹⁴Ver Capítulo 2.

controversia con Argentina es que se acordó explícitamente que el SBP se mantenga de acuerdo con la normas de la OMC. Además, el AAE obliga a Chile a conceder a la UE, con respecto al SBP, un trato NMF con respecto a futuros acuerdos. Es posible que esto haya sido puesto en el texto teniendo en cuenta las negociaciones que se llevaban a cabo simultáneamente con los EE.UU.

El TLC entre Estados Unidos y Chile, a pesar de haber sido negociado al mismo tiempo que el de Chile con la UE, es un caso diferente. Los negociadores de Estados Unidos cuestionaron duramente el SBP chileno y, en lo que respecta a trigo y harina de trigo, se decidió un cronograma de reducción arancelaria con un plazo máximo de doce años, que se completará el 1 de Enero de 2015. Por otra parte, EE.UU. no aceptó que sólo los derechos *ad valorem* aplicados al trigo y la harina de trigo fueran eliminados a través de este programa. En lugar de ello, se estableció que tanto los derechos *ad valorem* como los específicos fueran objeto de reducción arancelaria. Esta disposición, en la práctica, no deja más alternativas para Chile que el desmantelamiento del SBP a partir de 2015. La declaración de Chile en la OMC durante la diferencia sostenida con Argentina, respecto de que tanto el derecho *ad valorem* como los derechos específicos del SBP eran medidas arancelarias, sirvió como un punto a favor de EE.UU. dentro de las negociaciones.

3.5. Acuerdos de Libre Comercio con América Latina en los 2000s

Algunos de los ACE que Chile alcanzó con los países de América Latina en la década de 1990 fueron renegociados y, en consecuencia, convertidos en Acuerdos de Libre Comercio. Este es el caso de Chile-Perú y Chile-Colombia, en los cuales el trigo y la harina de trigo no están excluidos de la reducción de aranceles (como en los antiguos ACE), sino que sujetos a plazos de desgravación que culminan, en el caso de Perú, en 2015 y 2017 (respectivamente, para trigo y harina de trigo) y en 2012 en el acuerdo con Colombia. Después de esta transformación del ACE en TLC, el Acuerdo Chile-Perú ha añadido la obligación de excluir a la contraparte de las salvaguardias globales, mientras que las medidas antidumping no quedaron sujetas a disciplinas más estrictas en comparación con los acuerdos de la OMC. Por lo que respecta al Sistema de Bandas de Precio, en ambos acuerdos se establece que el sistema no puede ser modificado de una manera adversa a la contraparte, y se excluyen los derechos específicos de la reducción arancelaria.

3.6. Acuerdos de Libre Comercio con el Asia-Pacífico en los 2000s

En la segunda mitad de la década, la mayoría de los nuevos acuerdos firmados por Chile se alcanzó con socios asiáticos. Un patrón que se puede observar es que la operación del SBP está sujeta a muy pocas restricciones, al igual que las medidas antidumping. Este fue el caso de los acuerdos de libre comercio firmados con Corea del Sur, China, India y Japón, ninguno de los cuales efectúan exportaciones significativas de trigo o harina de trigo a Chile. Tampoco ninguno de ellos establece límites a las salvaguardias globales, sin embargo, sí ponen algunas restricciones a las salvaguardias bilaterales.

El acuerdo conocido como P-4 es una Asociación Económica entre Chile y tres economías desarrolladas de la región de Asia-Pacífico: Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam. Su principal característica relativa al tratamiento del trigo y la harina de trigo, es que parece tener una gran influencia del TLC entre Chile y EE.UU. En primer lugar, la fecha límite de la liberalización el comercio de trigo y harina de trigo es coincidente: a partir de 2015. En segundo lugar, en lo que respecta a las bandas de precios, el acuerdo permite su uso, pero con el tratamiento de nación más favorecida. En la práctica, esto implica que el desmantelamiento del SBP, resultante de la reducción arancelaria negociada en el TLC con los Estados Unidos, se va a extender a los exportadores neozelandeses (Singapur y Brunei no tienen importantes exportaciones de productos agrícolas primarios). Los derechos antidumping no están sujetos a disposiciones específicas, y se ha establecido una salvaguardia especial para la agricultura tras una propuesta de Nueva Zelanda.

El TLC entre Chile y Australia es un caso diferente. Los negociadores de dicho país no cuestionaron el SBP chileno, a pesar de que Australia es un productor de azúcar y trigo. En el último tiempo, este enfoque parece haber sido reconsiderado, dado que sus representantes han tratado de establecer restricciones adicionales para el sistema dentro de las negociaciones del acuerdo Trans-Pacific Partnership (TPP). En el TLC Chile-Australia, por otra parte, el programa de desgravación arancelaria para el trigo y harina de trigo establece que esta reducción debe ser completada en el año 2015, tal como en el caso del P-4 y los EE.UU. Por último, no existen disposiciones relativas a las salvaguardias y medidas antidumping diferentes de aquellas contenidas en los acuerdos de la OMC.

El último acuerdo en entrar en vigor durante el período de este estudio fue el TLC entre Chile y Turquía. En este tratado, las disciplinas relacionadas con el SBP son muy similares a las contenidas en el AAE entre Chile y la Unión Europea. Más específicamente, se encuentra la obligación de que el sistema se mantenga de acuerdo con las normas de la OMC, y de que Chile brinde un trato NMF con respecto a futuros acuerdos. Las salvaguardias y derechos antidumping no fueron objeto de disciplinas, y el trigo y harina de trigo, tal como en los acuerdos que Chile firmó con EE.UU., Australia y el P-4, fueron incluidos en un programa de desgravación arancelaria cuya fecha límite es el año 2015.

4. MEDIDAS DE CONTINGENCIA Y EL ROL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DISTORSIONES DE PRECIOS (CNDP)

4.1. La CNDP y sus procedimientos

La Comisión Nacional Encargada de Investigar la Existencia de Distorsiones en el Precio de las Mercaderías Importadas -más conocida bajo el nombre de Comisión Nacional de Distorsiones de Precios (CNDP)¹⁵, o simplemente Comisión de Distorsiones- existe desde 1986, cuando fue creada a través de la ley N° 18.525. A partir de 1990, se fusionó con la Comisión de Subsidios, que existía desde 1981 dentro del Banco Central y, tras leyes promulgadas en 1992 y 1999, pasó a tener las atribuciones que conserva hasta la fecha: realizar investigaciones, tanto bajo solicitud del sector privado como por oficio, de situaciones de distorsión de precios de importaciones, pudiendo recomendar al Presidente de la República¹⁶ la aplicación de salvaguardias, derechos compensatorios o derechos antidumping.

La Comisión de Distorsiones está constituida por ocho miembros. La preside el Fiscal Nacional Económico¹⁷, además del cual la componen dos representantes del Banco Central, y cinco representantes de instituciones de gobierno: el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Agricultura, y el Servicio Nacional de Aduanas. Aparte de integrar la Comisión con dos representantes, en el Banco Central está radicada la Secretaría Técnica de la Comisión. Ésta desempeña un rol técnico en las investigaciones, teniendo a su cargo aportar los antecedentes para las decisiones de los miembros de la Comisión, cuidando de seguir los pasos necesarios para cumplir con los requerimientos de la OMC y la legislación nacional.

Las etapas que sigue la CNDP, ante una solicitud de aplicación de medidas de contingencia a las importaciones de un producto determinado, se pueden resumir de la siguiente manera¹⁸. En primer lugar, se debe tomar una decisión sobre el inicio o no de una investigación. Para esto, se lleva a cabo una votación dentro de una de las sesiones de la Comisión. El inicio de una

¹⁵ Ver <http://www.cndp.cl>.

¹⁶ Quien está facultado para decidir no adoptarla o adoptar una medida menos restrictiva del comercio, pero no una más restrictiva.

¹⁷ Autoridad máxima de la Fiscalía Nacional Económica, institución encargada de velar por la libre competencia en los mercados nacionales.

¹⁸ Ver Sáez (2005), Álvarez (2009) y <http://www.cndp.cl> para una descripción más detallada.

investigación puede ser seguido por la adopción de una medida provisional. Luego se reciben antecedentes y datos de las partes interesadas, pudiendo requerir informes dentro de 30 días después de publicada la solicitud de investigación. Por lo general, la CNDP destina una sesión a votar los llamados “hechos esenciales”, y en una sesión posterior sostiene una audiencia pública a la cual pueden asistir nuevamente las partes interesadas.

Las investigaciones llevadas a cabo por la CNDP están sujetas a plazos para su término. Estos son de un año para los derechos antidumping¹⁹, y de 90 días para las salvaguardias. La duración máxima de las medidas provisionales, durante el período considerado en este estudio, era de cuatro meses²⁰ en el caso de los derechos antidumping, y de 200 días en el caso de las salvaguardias. En tanto, el plazo de aplicación de las medidas definitivas era como máximo de un año, pudiendo renovarse, en el caso de los derechos antidumping, siempre que se realice una nueva investigación. En tanto, la prórroga de salvaguardias puede efectuarse sólo por una vez y por un período que no puede exceder de un año²¹. En el caso de los derechos antidumping, el primer año de aplicación de las medidas definitivas es independiente de la duración de las medidas provisionales. En el caso de las salvaguardias, el primer año se cuenta a partir del inicio de la vigencia de la medida provisional, de existir.

4.2. Medidas de contingencia para productos agrícolas chilenos, 2000-2011

Desde el año 2000 a la fecha, ciertos productos agrícolas chilenos fueron beneficiados con la aplicación de salvaguardias. En la última década, la Comisión de Distorsiones inició once investigaciones, de las cuales ocho derivaron en la aplicación de esta medida. Entre noviembre de 1999 y noviembre de 2001 se aplicaron salvaguardias bajo un esquema 1+1 (un año en total de aplicación de salvaguardias provisionales y definitivas, más un año de prórroga de salvaguardias definitivas) a los mismos productos incluidos en el sistema de bandas de precio: trigo, harina de trigo, azúcar y aceites vegetales, con tasas variables. Entre enero y abril de 2001, además, se aplicó una salvaguardia provisional de 48% a las mezclas de aceites comestibles. Entre diciembre de 2004 y diciembre de 2006 se aplicaron nuevamente salvaguardias bajo un

¹⁹ 18 meses en casos excepcionales.

²⁰ Seis meses en casos excepcionales.

²¹ A partir de 2011, Chile puede imponer salvaguardias por un plazo de dos años, renovables por dos años más, después de una modificación legal impulsada por el gobierno.

esquema 1+1 a la harina de trigo (de 17% el primer año, y 14% el segundo), exceptuando a algunas variedades que cumplían con ciertas características de precio y calidad²².

La aplicación de salvaguardias también alcanzó a otros productos agrícolas. Entre julio de 2002 y febrero de 2003, se aplicó una salvaguardia provisional y luego definitiva de 14%, a la fructosa y al jarabe de fructosa. En tanto, entre julio de 2000 y julio de 2001, se aplicó una salvaguardia provisional de 16%, y luego definitiva de 12%, a la leche en polvo y a la leche fluida UHT. Una nueva sobretasa, de 23%, se aplicó entre octubre de 2006 y julio de 2007 a la leche en polvo y la leche fluida, más el queso gouda. La última medida de este tipo aplicada por Chile a productos agrícolas fue una salvaguardia provisional de 15% a la leche en polvo y el queso gouda, entre octubre de 2009 y enero de 2010.

Chile ha aplicado derechos anti-dumping, a lo largo de la última década, a las importaciones de un solo producto: la harina de trigo proveniente de Argentina. En diciembre de 2006, estas importaciones fueron objeto de un derecho provisional de 16,2%, el cual fue modificado aumentando a 33,1% en enero de 2007, y extendiéndose hasta mayo del mismo año. Tras el fin de la investigación, se estableció un derecho anti-dumping definitivo de 33,1%, que se aplicó entre mayo de 2007 y mayo de 2008. Al cabo de este plazo, se inició una nueva investigación, mientras se impuso un derecho provisional de 30,3%, entre julio de 2008 y enero de 2009. Un derecho anti-dumping definitivo con la misma tasa fue establecido a continuación, extendiéndose entre enero de 2009 e igual mes de 2010. Luego de un lapso de algunas semanas en que no se aplicaron derechos antidumping a la harina de trigo argentina, un nuevo derecho provisional, esta vez de 22,2% fue establecido mientras duró una nueva investigación. Esta concluyó en julio de 2010, mes en que se estableció un nuevo derecho definitivo, de una tasa menor (17%), que se extendió por un año. Al cabo de este plazo, se produjo nuevamente una “ventana” de tiempo en que no se aplicaron derechos antidumping, durante el cual se presentó una nueva solicitud de investigación. Esta condujo a la recomendación de una nueva medida provisional de 9,7%, que se encuentra vigente a la fecha. Todas estas solicitudes de investigación por dumping han sido efectuadas por la Asociación de Molineros del Centro, agrupación

²² Las importaciones de harina de trigo excluidas fueron aquellas cuyo precio CIF era igual o superior a US\$ 0,3/ Kilo neto, y que cumplían copulativamente con las siguientes características físicoquímicas: fuerza entre 310-370, tenacidad entre 80-100, extensibilidad entre 80-110, equilibrio entre 0,8-1,1, gluten húmedo 30% como mínimo, gluten seco 10,5% como mínimo, y fallingnumber 320 como mínimo.

que concentra cerca del 50% de la producción de harina del país²³, la cual ha hecho parte de sus denuncias, ya sea a algunos molinos no asociados, o a la Asociación de Molineros del Sur, con lo cual las solicitudes, en definitiva, han sido efectuadas siempre por el grueso de los productores nacionales.

En suma, de los productos cubiertos por el Sistema de Bandas de Precio, el único que siguió siendo protegido mediante la aplicación de medidas de contingencia, después de la reforma al sistema efectuada en 2003, fue la harina de trigo. A continuación se estudian las principales consideraciones tenidas en cuenta por la CNDP al momento de decidir sobre la recomendación de medidas de contingencia solicitados por la industria harinera nacional. En particular, se analiza aquí la recomendación de salvaguardias definitivas efectuada por la Comisión en febrero de 2005, y la relativa a derechos antidumping definitivos que le sucedió, en abril de 2007. Cabe recalcar que el derecho antidumping provisional previo a la medida definitiva, se aplicó inmediatamente a continuación del término de la medida de salvaguardia definitiva mencionada, anticipándose la industria molinera nacional en su solicitud al vencimiento de ésta.

4.3. Fundamentos de las decisiones sobre salvaguardias

El artículo XIX:1(a) del GATT contiene las condiciones que permiten la aplicación de salvaguardias globales:

1. a) Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, dicha parte contratante podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión.

Los aspectos que se analizarán aquí, de la recomendación de salvaguardias definitiva a la harina de trigo efectuada por la Comisión de Distorsiones en febrero de 2005, son: (i) la evolución imprevista de las circunstancias; (ii) la existencia de un aumento en las importaciones; (iii) la existencia de un daño grave o una amenaza de daño grave y (iv) la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño o amenaza de daño. Todos ellos están cubiertos

²³ Acta de la sesión N° 333 de la Comisión de Distorsiones, disponible en <http://www.cndp.cl>.

por artículos específicos del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC: respectivamente, el 3.1, el 2.1, el 4.1 y el 4.2 (b).

4.3.1. Evolución imprevista de las circunstancias

La recomendación de salvaguardias para la harina de trigo en 2004 surgió de dos solicitudes, efectuadas por la Asociación de Molineros del Sur y la Asociación de Molineros del Centro²⁴, las cuales se basaron su argumentación en los efectos de dos medidas aplicada por el gobierno argentino desde 2002: los impuestos a las exportaciones de ciertos productos, entre ellos, el trigo; y la exclusión de la harina de trigo respecto de aquellos impuestos (Álvarez, 2009:71). De acuerdo a los industriales chilenos, la exclusión deliberada de este producto del esquema de impuestos diferenciados aplicado por Argentina fue una “circunstancia imprevista”, que contribuía a justificar la solicitud de salvaguardias.

La mayoría de la Comisión se plegó a este argumento. En el acta de la sesión en que se resolvió recomendar la medida definitiva quedó establecido que “*la imposición discriminatoria y selectiva de derechos a la exportación en Argentina, constituye una evolución imprevista de las circunstancias y sería el factor que explica el creciente flujo de importaciones de harina de trigo al país*”²⁵.

Por su parte, los industriales argentinos, representados por la Federación Argentina e la Industria Molinera (FAIM), alegaron que la política mencionada se inició a comienzos de 2002, mientras que el incremento en las importaciones ocurrió en el último trimestre de 2004, lo que podría interpretarse como lo contrario de una circunstancia imprevista (Álvarez, 2009: 70).

4.3.2. Existencia de un aumento en las importaciones

El voto de mayoría de la Comisión de Distorsiones respecto de la salvaguardia definitiva para la harina de trigo recomendada en febrero de 2005, contiene una constatación de un aumento de 771% en las importaciones de harina de trigo, entre 2003 y 2004, el cual constituiría una amenaza de daño grave inminente a la industria molinera. La FAIM desestimó este argumento, señalando que el aumento sería parte de la variabilidad de las pequeñas cifras de

²⁴ Acta de la sesión N° 272 de la Comisión de Distorsiones, disponible en <http://www.cndp.cl>.

²⁵ Acta de la sesión N° 272 de la Comisión de Distorsiones, disponible en <http://www.cndp.cl>.

importaciones que usualmente se ven en el comercio de harina entre Argentina y Chile (Álvarez, 2009: 76).

4.3.3. *Existencia de un daño grave o amenaza de daño grave*

Esta parte de los argumentos de la industria chilena, que también fue recogida por la CNDP, es tal vez más controversial. Esto porque la Comisión habría incurrido en al menos dos vicios: el primero, no realizar un análisis riguroso, ya que se limitó a reportar el estado de algunos indicadores de daño, muchos de los cuales incluso mostraban un signo positivo, entre ellos, las ventas, las utilidades y el empleo en la industria molinera (Álvarez, 2009: 94). El segundo, no tomaren cuenta todas las variables al momento de ponderar el daño o amenaza de daño, por ejemplo, la magnitud del aumento de las importaciones en términos relativos, y la participación en el mercado doméstico alcanzada por éstas (ambas muy bajas). Al respecto, la fundamentación del voto de minoría (de los representantes del Banco Central) se centra en que la ponderación de las importaciones del producto investigado era muy baja respecto de la producción nacional y el consumo aparente. Por lo tanto, de acuerdo al voto de minoría, “*es muy difícil y poco probable que estas (las importaciones) puedan causar daño a la producción nacional*”²⁶. Un tercer error es el que se produjo al realizar un ejercicio contrafáctico, en lugar de datos reales, para probar la amenaza de daño, simulando la condición que se obtendría si la salvaguardia actualmente en vigencia fuera removida. Esto ya había sido señalado por el Panel en *Chile – Sistema de Bandas de Precio*.

4.3.4. *Relación de causalidad*

Los argumentos de los industriales chilenos, en este punto, se limitaron a reiterar el nexo entre la política de impuestos selectivos en Argentina y la amenaza de daño grave para la industria molinera. El gobierno de Argentina reclamó que no se había configurado un vínculo causal durante la investigación, puesto que las cantidades importadas eran mínimas. La FAIM, por su parte, hizo hincapié en la importancia de otros factores no considerados en el análisis causal, como lo era el bajo precio internacional del trigo.

Mientras que la recomendación de la CNDP recogió el voto de la mayoría, en términos similares a los planteados por la industria nacional, el voto de minoría –de la representante del

²⁶ Acta de la sesión N° 272 de la Comisión de Distorsiones, disponible en <http://www.cndp.cl>.

Banco Central- se basó en argumentos similares a los del gobierno argentino: las cantidades importadas eran irrelevantes, y algunos indicadores relevantes de la industria doméstica mostraban un crecimiento, como las ventas y los niveles de producción. Más aún, la industria molinera mostraba utilidades durante el período investigado.

4.4. Fundamentos de las decisiones sobre derechos antidumping

El artículo VI:1(a) del GATT contiene las condiciones para probar la aplicación de salvaguardias:

1. Las partes contratantes reconocen que el dumping, que permite la introducción de los productos de un país en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, es condenable cuando causa o amenaza causar un daño importante a una rama de producción existente de una parte contratante o si retrasa de una manera importantela creación de una rama de producción nacional (...).

Los aspectos que se analizarán aquí, de la recomendación de derechos antidumping definitivos a la harina de trigo argentina, efectuada por la Comisión de Distorsiones en abril de 2007, son: (i) la existencia de dumping (Art. 2 del Acuerdo Antidumping); (iii) la existencia de una amenaza de daño importante (Art. 3.7 del Acuerdo Antidumping); y (iv) la relación de causalidad entre el dumping y la amenaza de daño (Arts. 3.1, 3.5 y 3.7 del Acuerdo Antidumping).

Cabe señalar que Argentina efectuó el 14 de mayo de 2009 una solicitud de consultas ante el OSD²⁷ en la cual cuestiona en total 30 aspectos –entre ellos estos tres mencionados aquí– de la recomendación de derechos antidumping efectuada por la CNDP en dicho año, la cual se basó en su mayor parte en las mismas consideraciones que la aquí analizada. Esta nueva diferencia en la OMC sólo se extendió hasta esta etapa de consultas²⁸.

4.4.1. Existencia de dumping

La existencia de dumping en las importaciones de harina de trigo argentina fue sostenida por la industria molinera chilena, a partir de los mismos desarrollos de política del lado argentino que sirvieron de fundamento a la solicitud de salvaguardias. A la política de impuestos diferenciados a la exportación implementada en Argentina, los molineros chilenos agregaron como causa de dumping las fijaciones de precios del trigo y los subsidios a los industriales que lo utilicen como

²⁷ OMC, WT/DS393/1.

²⁸ Posiblemente anticipando un resultado final ante el cual no tendría sentido una retorsión (Tussie y Delich, 2004).

insumo. En suma, el conjunto de instrumentos que crearían una ventaja competitiva artificial para las exportaciones del producto procesado (la harina) en lugar del primario (el trigo).

4.4.2. Existencia de una amenaza de daño importante

La Comisión estimó que *“la industria molinera nacional se encuentra sufriendo una amenaza de daño grave²⁹, toda vez que las importaciones de harina de trigo argentino podrían ingresar a una precio artificialmente bajo de no haberse adoptado las medidas que han tendido a eliminar las distorsiones actuales, en particular, el derecho antidumping provisional de 33,1%”³⁰.*

La misma lógica, pero haciendo referencia a las medidas de salvaguardias, se utilizó para justificar el derecho provisional recomendado previamente. Al respecto, el gobierno de Argentina, en la audiencia pública sostenida señaló que como primer factor determinante de la amenaza de daño, la Comisión señaló el vencimiento de la medida de salvaguardia”, lo que consideran insuficiente para probar amenaza de daño, además de que no correspondería que una medida que atiende a hechos comerciales distintos “pueda ser fundamento o base para la imposición de la otra”³¹. El gobierno argentino, además, señaló que la Comisión no satisfizo los requerimientos del Art. 3.7 del Acuerdo Antidumping, al no acreditar una tasa significativa de aumento de las importaciones, ni un descenso en los precios internos, ni la exportación inminente o prevista de mayores existencias argentinas, como tampoco investigó todos los factores señalados en el Art. 3.4. del mismo acuerdo.

La Comisión, adicionalmente, justificó la amenaza de daño en “el exceso de capacidad disponible en la industria molinera argentina y eventuales redestinaciones de este producto desde otros destinos relevantes, como es el caso de Brasil, mercado que recibe gran parte de las exportaciones de harina de trigo y mezclas de Argentina, y en el cual su sector molinero ha estado solicitando medidas que contrarresten las distorsiones del mercado argentino”³². En otras palabras, se fundamenta una medida antidumping en la amenaza de año provocado por posibles medidas de contingencia que aplicarían terceros países. Esto fue cuestionado por el gobierno

²⁹ Nótese que no se utilizó el término “importante”, como en el Acuerdo Antidumping, sino que “grave” como en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

³⁰ Acta de la sesión N° 291 de la Comisión de Distorsiones, disponible en <http://www.cndp.cl>.

³¹ Acta de la sesión N° 288 de la Comisión de Distorsiones, disponible en <http://www.cndp.cl>.

³² Acta de la sesión N° 291 de la Comisión de Distorsiones, disponible en <http://www.cndp.cl>.

argentino, el cual señaló que “la determinación de amenaza de daño por parte de la Comisión no se basó en hechos y pruebas objetivas sino que, por el contrario consistió en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas, no logrando así dar ‘razones convincentes’ para determinar la existencia de amenaza de daño”, como lo dispone el Art. 3.7 del Acuerdo Antidumping³³.

El voto de minoría, al igual que en el caso de las salvaguardias antes descrito, fue efectuado por los representantes del Banco Central y se basó en que “*las importaciones originarias de Argentina representan una proporción baja del consumo aparente de harina de trigo*”, y en que “*un eventual daño a la industria nacional podría estar explicado por factores distintos a las importaciones originarias de Argentina*”³⁴.

4.4.3. *Relación de causalidad*

La fundamentación de la causalidad por parte de la Secretaría Técnica de la Comisión, al igual que en el caso de las salvaguardias, se limitó a mostrar las variaciones en la participación de las importaciones argentinas en el consumo aparente de harina (que descendió de 0,24% a 0,1%), como también las de los precios de importación, que fueron positivas. Ambas variables, que indicarían la inexistencia de una relación causal entre el supuesto dumping y la amenaza de daño, no fueron tomados en cuenta en la fundamentación del voto de mayoría, como tampoco en el voto de minoría. El gobierno argentino, lógicamente, cuestionó este punto, señalando su inconsistencia con los artículos 3.4 y 3.5 del Acuerdo Antidumping³⁵, agregando que la Comisión tampoco consideró “otros factores”, distintos del supuesto dumping, que pudieran ser causa de la amenaza de daño.

4.5. *Medidas de contingencia, 2004-2011: ¿uso proteccionista?*

Según Sáez (2005), las medidas de contingencia recomendadas por la CNDP permitieron desviaciones temporales del proceso de liberalización que tuvo lugar en Chile después de la crisis económica de 1982, las cuales de alguna manera apoyaron este proceso, dando alternativas a los sectores menos competitivos y reduciendo el grado de resistencia a las reformas.

³³ Acta de la sesión N° 288 de la Comisión de Distorsiones, disponible en <http://www.cndp.cl>.

³⁴ Acta de la sesión N° 291 de la Comisión de Distorsiones, disponible en <http://www.cndp.cl>.

³⁵ Acta de la sesión N° 288 de la Comisión de Distorsiones, disponible en <http://www.cndp.cl>.

No obstante lo anterior, si se examinan los sectores favorecidos con estas medidas, el sector agrícola parece haber sido el receptor principal de la protección. De hecho, mientras que los productos textiles fueron en el pasado los que acumularon la mayor parte de las medidas de contingencia (un total de 28 sobretasas arancelarias y 14 valores mínimos de aduana durante la década de 1980), las cuales disminuyeron drásticamente en la década de 1990, los productos agrícolas no obtuvieron casi ninguna medida que los favoreciera antes de 1990 (ver Cuadro N° 2 en Anexos). Por el contrario, entre 1990 y 2002 la agricultura fue objeto de cinco sobretasas arancelarias, una medida de valor mínimo, un derecho compensatorio y un derecho antidumping (este último aplicado a la harina de trigo). Después de 2002, esta tendencia se acentuó, ya que la agricultura fue prácticamente el único sector favorecido con ningún tipo de medida definitiva recomendada por la Comisión. Esto favorece la hipótesis de sustitución entre el sistema de bandas de precios y de las medidas de contingencia, dado que estas medidas no parecen haber sido necesarias antes de 2000, a diferencia de la última década, en que las bandas de precios no han tenido la misma efectividad debido al mayor nivel de los precios internacionales de los *commodities*.

Las decisiones tomadas por la Comisión de Distorsiones en cuanto al inicio de investigaciones y la recomendación de medidas provisionales y definitivas, han sido sistemáticamente más favorables a los productos agrícolas -y, dentro de ellos, a la harina de trigo- que a otro tipo de productos. Como se muestra en el Cuadro N° 3 (en Anexos), entre 2004 y 2011 la CNDP recibió 19 solicitudes de investigaciones. Sólo tres correspondieron a productos no agrícolas ni alimentarios, y de ellas fue acogida una (sobre dumping en tableros aglomerados provenientes de Austria), la que no derivó en recomendaciones de medidas provisionales ni definitivas. De las restantes 16 solicitudes, nueve tuvieron como reclamantes a los productores chilenos de harina de trigo. El porcentaje de solicitudes que dieron origen a investigaciones, es de 89% en el caso de la harina de trigo, y de 71% para el resto de los casos sobre productos agrícolas o alimentarios. De los casos en que no se dio inicio a una investigación, dos corresponden a solicitudes ingresadas en paralelo a una que fue aceptada: una relativa a salvaguardias para las mezclas de harina, ingresada al mismo tiempo que una solicitud de investigación por subsidios contra la harina de trigo argentina; y una solicitud de salvaguardias para la carne de gallo o gallina, ingresada paralelamente a una por subsidios contra el mismo producto.

La harina de trigo también se destaca en cuanto a la imposición de medidas provisionales a continuación del inicio de las investigaciones. Esto se dio en un 63% de los casos, lo que supera al 40% que se observa para el resto de los productos agrícolas o alimentarios. Más aún, las solicitudes relacionadas con la harina de trigo fueron particularmente exitosas en cuanto a la imposición de medidas definitivas (cinco de ocho casos, comparado con uno de cinco casos de otros productos agroalimentarios). Estos cinco casos representan casi la totalidad de las medidas definitivas recomendadas por la CNDP en el período 2004-2011 (la única medida definitiva no relativa a la harina de trigo fue la salvaguardia de 23% recomendada para la leche en polvo y el queso gouda en diciembre de 2006). La harina de trigo es también el producto para el que en más ocasiones (cuatro de cinco casos) una medida provisional recomendada fue seguida por una medida definitiva. Esto implicó que la duración total de las medidas provisionales y definitivas recomendadas para la harina alcanzó a 77 meses (es decir, el 80% del tiempo transcurrido entre los años 2004 y 2011 este producto gozó de protección a través de medidas de contingencia), mientras que en total, las medidas aplicadas a la leche en polvo y el queso gouda durante el mismo período (salvaguardias provisionales y definitivas en 2006, y provisionales en 2009) sumaron doce meses. La tasa promedio de las medidas recomendadas para la harina de trigo (22,4%), no es muy diferente de la observada en las salvaguardias para la leche en polvo y el queso gouda (21%). Finalmente, la harina de trigo es el único producto para el cual se revisó al alza una medida provisional (en 2007, el derecho antidumping pasó de 16,2% a 33,1%).

Otro aspecto interesante del análisis del período es que, de las 19 solicitudes efectuadas, diez estaban dirigidas específicamente a Argentina (harina de trigo y carne de gallo o gallina, tanto por dumping como por subsidios, y dumping en papas fritas congeladas). Si se agregan las solicitudes por salvaguardias para productos de los cuales Argentina era el principal origen (carne de gallo o gallina, harina de trigo, leche en polvo y queso gouda), resulta que todas las solicitudes relativas al sector agrícola estuvieron dirigidas contra productos argentinos. En otras palabras, la Comisión de Distorsiones funcionó en la práctica tanto como una válvula de escape de las obligaciones contraídas dentro del ACE N° 35 con el Mercosur como también, en el caso de la harina, como un remedio al funcionamiento desfavorable del Sistema de Bandas de Precio.

La votación de los miembros de la CNDP respecto de las materias sometidas a su consideración presenta, durante todo el período estudiado, un patrón relacionado con la diferencia de criterios entre los representantes del Banco Central y los del gobierno. Los primeros han emitido votos

favorables al inicio de investigaciones, o recomendación de medidas, en sólo el 12% de los casos. Lo anterior contrasta fuertemente con el comportamiento de los representantes del gobierno, cuyo porcentaje de votos favorables a las medidas de contingencia ha ido desde 68% (Ministerio de Relaciones Exteriores) hasta 74% (Ministerio de Agricultura). En un punto intermedio se ubica el Fiscal Nacional Económico, quien preside la Comisión, el cual ha votado favorablemente a las investigaciones y medidas en el 52% de las sesiones que han terminado en votación.

Si se examina hasta qué punto las votaciones han resultado divididas se observa que, ante las solicitudes relacionadas con productos no agrícolas, la Comisión ha bordeado la unanimidad. En cambio, las votaciones efectuadas en relación con productos agroalimentarios han resultado, en promedio, en una mayoría de 80%, ya sea a favor o en contra de las investigaciones y medidas solicitadas la cual baja, en el caso de las decisiones relacionadas con harina de trigo, a 75% (equivalente al peso que tienen los representantes del gobierno, más el Fiscal Nacional Económico, en la Comisión). Lo anterior se debe a que, en las votaciones relacionadas con la harina de trigo, los representantes de los ministerios de Hacienda, Economía y Agricultura y el Servicio Nacional de Aduanas han apoyado la realización de investigaciones y la recomendación de medidas en más del 90% de los casos, mientras que el Ministerio de Relaciones Exteriores lo ha hecho en el 77% de las ocasiones y la FNE en el 64%. El Banco Central ha emitido votos favorables a la industria molinera nacional sólo en el 10% de estas sesiones. La persistencia de esta situación, desde 2004 hasta 2011, sugiere que se trata de posturas irreconciliables.

5. CONCLUSIONES

El gobierno de Chile, hasta la fecha, no ha puesto el Sistema de Bandas de Precio en conformidad con las recomendaciones del OSD. Sin embargo, la liberalización a largo plazo del comercio de los productos actualmente regulados por este sistema se ha instalado, en gran parte, como una consecuencia inevitable de una serie de acuerdos bilaterales de libre comercio, suscritos por Chile después del informe del Órgano de Apelación. Esto sugiere que la controversia llevada a la OMC ha tenido un efecto indirecto, a través de la mayor exposición pública de las políticas chilenas, tal como lo señalan Tussie y Delich (2004), que se tradujo en la presión ejercida por algunos de los principales socios comerciales.

No obstante lo anterior, el caso de los productos sujetos a bandas de precio y, en particular, el de la harina de trigo, muestra que, ante la presión de un sector que exhibe una necesidad estructural de protección (o al menos despliega un *lobby* efectivo para persuadir a las autoridades de ello) la institucionalidad chilena tiene suficientes espacios a través de los cuales se puede hacer un uso proteccionista de las medidas de contingencia, las cuales pierden su lógica de válvulas de escape temporales (o contingentes a condiciones transitorias de competencia desleal que amenazan la sostenibilidad de una determinada industria). Su lógica, en cambio, ha pasado a ser la de compensar, en la práctica, la falta de efectividad del sistema de bandas de precio para mantener una protección permanente a la agricultura tradicional chilena, en el contexto actual de mayores precios internacionales, e incluso antes del actual *boom* de los precios, como lo demuestra claramente la continuidad y duración de las medidas para la harina de trigo en la última década. Esto abre la pregunta, también, sobre lo que podría suceder si el actual ciclo de precios de los alimentos históricamente altos llega a su fin y estos precios caen. Un resultado probable podría ser un resurgimiento de las medidas de contingencia para las importaciones de trigo debido a que sus productores, con menos organización y promoción de intereses, podrían hacer un mayor esfuerzo si se enfrentan a una amenaza más seria que en la actualidad.

Los acuerdos comerciales firmados antes del informe del Órgano de Apelación en el año 2002 tenían pocas regulaciones que obligaran a Chile respecto del tratamiento al trigo y la harina de trigo. Por el contrario, los acuerdos firmados con posterioridad al informe del Órgano de Apelación incluyen disposiciones, al menos en el caso de socios comerciales que producen trigo,

harina o azúcar, que sugieren que han sido creadas como consecuencia de la exposición de las “debilidades” de Chile relativas al SBP a la luz del sistema de solución de controversias. Esto también puede haber sido consecuencia simplemente del mayor poder negociador de socios como Estados Unidos y la Unión Europea.

En particular, las disposiciones relativas a la reducción de aranceles para el trigo y la harina de trigo en el TLC entre Chile y Estados Unidos, parecen tener un objetivo claro de desmantelamiento del SBP. La liberalización del comercio de trigo harina entre ambas partes a partir de 2015 tendrá implicancias para buena parte del resto de los acuerdos comerciales bilaterales de Chile, dadas las cláusulas de nación más favorecida incluidas en ellos. Por otra parte, algunos de los principales productores de trigo, como Canadá, tienen en sus acuerdos con Chile disposiciones que limitan la aplicación de medidas de contingencia. Sin embargo, esto no afecta a los países del MERCOSUR, cuyo acuerdo con Chile no las regula. Lo anterior proporciona un incentivo a utilizar esos instrumentos, incluso más allá del término de las desgravaciones arancelarias previstas en los acuerdos bilaterales suscritos por Chile y del posible fin del Sistema de Bandas de Precios. Esto significaría, en tanto se apliquen de la forma proteccionista descrita anteriormente, un retroceso respecto de la liberalización prevista en los acuerdos comerciales.

La imposición de sucesivas medidas de contingencia, como en el caso de la harina de trigo, va haciendo cada vez más difícil probar convincentemente el daño o la amenaza de daño pues, al mantenerse protegido el sector correspondiente, se termina basando el análisis en ejercicios contrafácticos, como el que rechazó el Panel del caso *Chile- Sistema de Bandas de Precio*. La compatibilidad de estas recomendaciones con la normativa de la OMC se podría ver afectada cuando la base de este tipo de medidas se asemeja a “especulaciones y conjeturas”, como las que debieran evitarse como requisito para las medidas antidumping. Todo esto, más las otras disposiciones de los acuerdos multilaterales que Chile podría estar violando al imponer medidas de contingencia, representaría un costo en reputación para la política comercial chilena, incluso si a partir del 2015 se termina con el Sistema de Bandas de Precio y no se lo sustituye por un nuevo sistema. Chile podría enfrentarse a nuevas solicitudes de consultas en la OMC que podrían derivar en el establecimiento de un Panel.

Ante esta situación, se hace necesario evaluar vías para, ya sea transparentar la protección otorgada al sector, asumiendo que ésta no es posible de erradicar por completo (una opción que parece realista, dado que la gran mayoría de los países del mundo tiene una agricultura más protegida que Chile), o bien completar la reforma del sector agrícola chileno, fomentando el desplazamiento de la producción hacia los rubros más competitivos, y beneficiando sobre todo a los consumidores de productos básicos. Esto implica sincerar el objetivo de la política pública: ¿se quiere liberalizar o proteger a este sector? Cualquiera de las dos vías, si se eligen instrumentos compatibles con la normativa de la OMC, representa una opción con menos riesgos para la credibilidad de la política chilena de apertura comercial, que la situación actual.

6. BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, Mauricio. Chile's safeguard measures: Analysis of the NCDP's jurisprudence, afterwards the finding made by the Panel in the case "Chile-Price Band System". Universidad de Chile: tesis par optar al Master of Laws in International Law (LL.M.int), 2009.

OCDE. Examen OCDE de Políticas Agrícolas: Chile. Santiago: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias para esta edición en español publicada con la autorización de la OCDE, París, 2008.

Sáez, Sebastián. Keeping animal spirits asleep: the case of Chile. Policy Research Working Paper 3615, Washington, D.C.: World Bank, 2005.

Tussie, Diana, y Valentina Delich. «Dispute settlement between developing countries: Argentina and Chilean price bands.»Managing the challenges of WTO participation: Case Study 1.2004.
http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/casestudies_e/case1_e.htm (último acceso: 3 de Junio de 2012).

7. ANEXOS

Cuadro N° 1. Regulación de las importaciones de trigo y harina de trigo en los acuerdos comerciales bilaterales firmados por Chile

País o bloque	Tipo de acuerdo	Año vigencia	Desgravación trigo y harina	Sistema de Bandas de Precio	Salvaguardias	Derechos antidumping
Venezuela	ACE	1993	Excluidos	No regulado	Régimen Regional de ALADI: 1+1	Legislación interna conforme al GATT
Bolivia	ACE	1993	Excluidos	No regulado	Régimen Regional de ALADI: 1+1	Legislación interna conforme al GATT
Ecuador	ACE	1994	Excluidos	No regulado	Régimen Regional de ALADI: 1+1	Legislación interna conforme a la OMC
Mercosur	ACE	1996	D18 (2014)	Se puede mantener, sujeto a no modificarlo de forma desfavorable para la otra Parte ³⁶	Régimen Bilateral, cuya aplicación no puede exceder la fecha de desgravación total	Legislación interna conforme a la OMC
Canadá	TLC	1997	D18 (2014)	Se puede mantener, sujeto a no modificarlo de forma desfavorable para la otra Parte Derechos específicos no desgravan pero sí el componente <i>ad valorem</i>	Obligación de excluir a la otra Parte de las salvaguardias globales, salvo circunstancias excepcionales. Arancel NMF vigente como tope para monto	Exclusión recíproca de su aplicación
México	AAE	1999	Excluidos	No regulado	Salvaguardias bilaterales Obligación de excluir a la otra Parte de las salvaguardias globales, salvo circunstancias excepcionales	Legislación interna conforme a la OMC
Centroamérica	TLC	2002	Excluidos	Se puede mantener, sujeto a no modificarlo de forma desfavorable para la otra Parte Derechos específicos no desgravan pero se exige trato NMF respecto de otros futuros acuerdos	Salvaguardias bilaterales Obligación de excluir a la otra Parte de las salvaguardias globales, a menos que sea uno de los causantes del daño	Legislación interna conforme a la OMC

Fuente: Elaboración propia basada en información de DIRECON, ODEPA, y entrevistas.

³⁶ El Protocolo 44, firmado el año 2005 pero sin acuerdo sobre su entrada en vigencia, establece límite al arancel en el calendario de desgravación y trato NMF.

Cuadro N° 1 (cont.). Regulación de las importaciones de trigo y harina de trigo en los acuerdos comerciales bilaterales firmados por Chile

País o bloque	Tipo de acuerdo	Año vigencia	Desgravación trigo y harina	Sistema de Bandas de Precio	Salvaguardias	Derechos antidumping
Unión Europea	AAE	2003	Excluidos	Se puede mantener, sujeto a no modificarlo de forma desfavorable para la otra Parte, con trato NMF respecto de acuerdos futuros y de forma consistente con la OMC	Salvaguardias agrícolas	Legislación interna conforme a la OMC
Estados Unidos	TLC	2004	D12 (2015)	Límite al arancel en el calendario de desgravación y trato NMF No excluye de desgravación a los derechos específicos	Salvaguardias bilaterales no superarán el período de transición ni el arancel a la fecha de entrada en vigencia del TLC Salvaguardias agrícolas	Legislación interna conforme a la OMC
Corea del Sur	TLC	2004	Excluidos	Prohibición de elevar aranceles sobre el “arancel base” de 6%	Salvaguardias bilaterales amplias Cláusula de emergencia para productos agrícolas, que permite salvaguardias bajo ciertas condiciones	Legislación interna conforme a la OMC
EFTA	TLC	2004	Excluidos	No regulado	Salvaguardias bilaterales, que no superarán el arancel NMF a la fecha de entrada en vigencia del TLC	Exclusión recíproca de su aplicación
China	TLC	2006	Excluidos	No regulado Arancel base 31,5%	Salvaguardias bilaterales limitadas a daño grave causado por el TLC y con arancel NMF vigente como tope	Legislación interna conforme a la OMC

Fuente: Elaboración propia basada en información de DIRECON, ODEPA, y entrevistas.

Cuadro N° 1 (cont.). Regulación de las importaciones de trigo y harina de trigo en los acuerdos comerciales bilaterales firmados por Chile

País o bloque	Tipo de acuerdo	Año vigencia	Desgravación trigo y harina	Sistema de Bandas de Precio	Salvaguardias	Derechos antidumping
P4	AAE	2006	D10 (2015)	Se puede mantener, sujeto a trato NMF	Legislación interna conforme a la OMC	Legislación interna conforme a la OMC
India	AAP	2007	Excluidos	No regulado	Salvaguardias bilaterales restringidas	Legislación interna conforme a la OMC
Japón	AAE	2007	Excluidos	No regulado	Salvaguardias bilaterales con arancel NMF vigente como tope	Legislación interna conforme a la OMC
Panamá	TLC	2008	Excluidos	No regulado	Limitaciones temporales y arancel NMF vigente como tope para monto; 1+1	Legislación interna conforme a la OMC
Cuba	AAP	2009	Excluidos	No regulado	Salvaguardias bilaterales con arancel NMF vigente como tope	Legislación interna conforme a la OMC
Perú	TLC	2009	D16 (2015) trigo D18 (2017) harina	Se mantiene sujeto a no modificarlo de forma desfavorable para la otra Parte Derechos específicos no desgravan pero sí el componente <i>ad valorem</i>	Salvaguardias bilaterales Obligación de excluir a la otra Parte de las salvaguardias globales, salvo circunstancias excepcionales	Legislación interna conforme a la OMC
Australia	TLC	2009	D6 (2015)	No regulado	Legislación interna conforme a la OMC	Legislación interna conforme a la OMC
Colombia	TLC	2010	D6 (2012)	Se mantiene sujeto a no modificarlo de forma desfavorable para la otra Parte Derechos específicos no desgravan pero sí el componente <i>ad valorem</i>	Régimen Regional de ALADI: 1+1	Legislación interna conforme a la OMC
Turquía	TLC	2011	D6 (2015)	Se puede mantener, sujeto a trato NMF respecto de acuerdos futuros y de forma consistente con la OMC	Legislación interna conforme a la OMC	Legislación interna conforme a la OMC

Fuente: Elaboración propia basada en información de DIRECON, ODEPA, y entrevistas.

Cuadro N° 2. Medidas definitivas recomendadas por la CNDP y sectores afectados

Sector / Medida	Derechos Compensatorios			Sobretasas o Salvaguardias			Derechos Antidumping		
	1981-1989	1990-2002	2004-2011	1981-1989	1990-2002	2004-2011	1981-1989	1990-2002	2004-2011
Agricultura	0	1	0	0	5	2	0	1	3
Alimentos	0	0	0	3	1	0	0	0	0
Eléctricos, mecánicos o combustibles	0	1	0	5	0	0	0	0	0
Bienes de capital	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cuero y zapatos	0	0	0	1	0	0	0	1	0
Industria forestal	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lácteos	0	2	0	6	2	1	0	0	0
Metal / metalmecánicos	0	0	0	4	1	0	0	2	0
Minería	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Plásticos	0	0	0	5	1	0	0	0	0
Pesca	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Químicos	0	0	0	3	0	0	0	2	0
Textiles	0	2	0	28	4	0	0	0	0
Vidrios y cerámica	1	0	0	3	0	0	0	0	0
Total	1	6	0	61	14	3	0	6	3

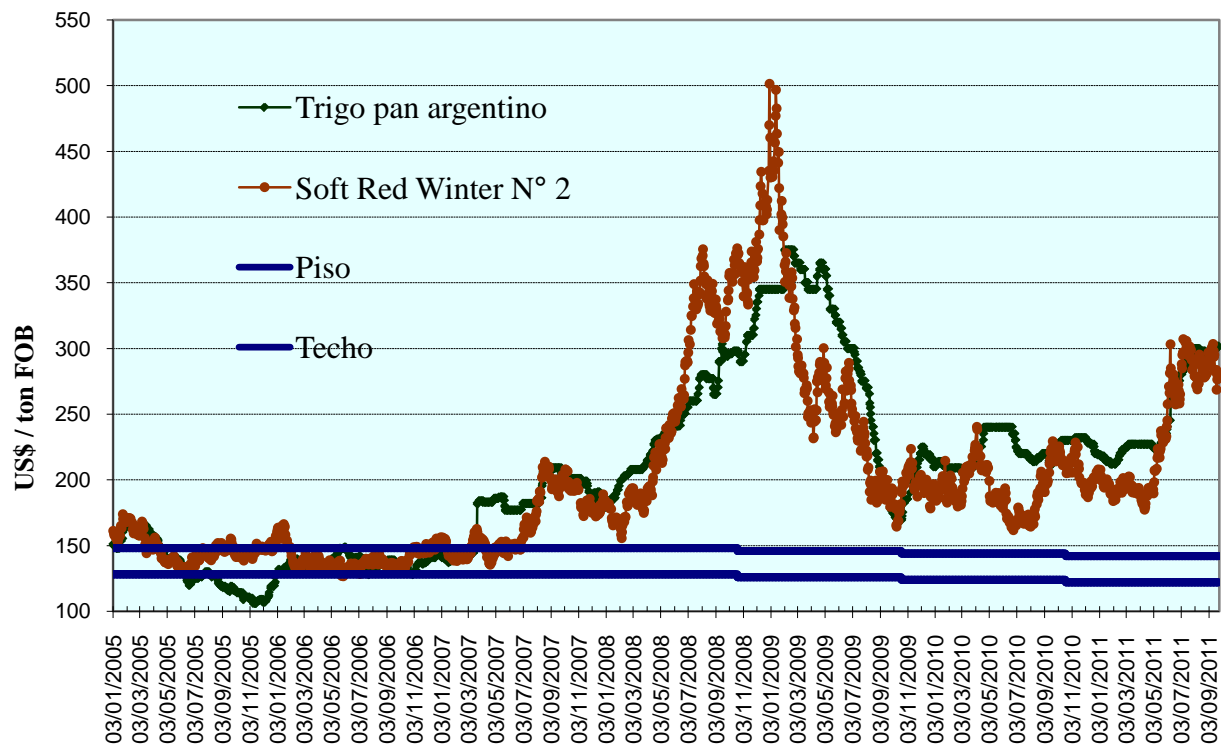
Fuente: Elaboración propia basada en Sáez (2005) y actas de la Comisión de Distorsiones de Precios.

Cuadro N° 3. Indicadores relativos a las investigaciones y recomendaciones de medidas realizadas por la CNDP, 2004-2011

Indicador / Tipo de Producto	Productos no agrícolas o alimentarios	Productos agrícolas o alimentarios	Productos agrícolas o alimentarios (excepto harina de trigo)	Harina de trigo	Total
N° de investigaciones solicitadas	3	16	7	9	19
N° de investigaciones iniciadas	1	13	5	8	14
% Investigaciones iniciadas c/r a las solicitadas	33%	81%	71%	89%	74%
N° de medidas provisionales recomendadas	0	7	2	5	7
% Medidas provisionales recomendadas c/r a las investigaciones iniciadas	0%	54%	40%	63%	50%
N° de medidas definitivas recomendadas	0	6	1	5	6
% Medidas definitivas recomendadas c/r a las investigaciones iniciadas	0%	46%	20%	63%	43%
N° de medidas provisionales recomendadas seguidas de medidas definitivas	0	5	1	4	5
% Medidas provisionales recomendadas seguidas de medidas definitivas	0%	71%	50%	80%	71%
Tasa promedio de medidas recomendadas	0	22,2	21,0	22,4	22,2
Duración total de medidas recomendadas (meses)	0	89	12	77	89
% Votos favorables a medidas o investigaciones solicitadas, c/r a total de votaciones					
Representantes del Banco Central	33%	8%	6%	10%	12%
Representante de la Fiscalía Nac. Económica	33%	55%	44%	64%	52%
Representante del Ministerio de Hacienda	50%	76%	56%	91%	73%
Representante del Servicio Nacional de Aduanas	25%	76%	57%	90%	71%
Representante del Ministerio de Economía	33%	74%	50%	91%	68%
Representante del Ministerio de RR.EE.	33%	66%	50%	77%	61%
Representante del Ministerio de Agricultura	60%	76%	56%	91%	74%
Total representantes Comisión de Distorsiones	38%	55%	40%	66%	53%
% Mayoría en votaciones efectuadas (promedio)	96%	80%	87%	75%	82%

Fuente: Elaboración propia basada en actas de la Comisión de Distorsiones de Precios.

Gráfico N° 1. Sistema de Bandas de Precios y precio internacional del trigo, 2005-2011



Fuente: Elaboración propia basada en información de ODEPA.