

9 de junio de 1989

## ESTADOS UNIDOS - RESTRICCIONES A LAS IMPORTACIONES DE AZUCAR

*Informe del Grupo Especial adoptado el 22 de junio de 1989  
(L/6514 - 36S/386)*

### 1. INTRODUCCION

1.1 En su reunión de junio de 1988, se informó al Consejo de que el 7 de junio de 1988 Australia había celebrado consultas con los Estados Unidos de conformidad con el párrafo 1 del artículo XXII sobre las restricciones estadounidenses a las importaciones de azúcar, en particular con el fin de determinar cómo justificaban los Estados Unidos en virtud del Acuerdo General su régimen actual para la importación de azúcar. Como esas consultas no tuvieron un resultado satisfactorio, Australia, en una comunicación distribuida con la signatura L/6373 con fecha 19 de julio de 1988, solicitó el establecimiento de un grupo especial encargado de examinar este asunto de conformidad con el párrafo 2 del artículo XXIII.

1.2 En la reunión del Consejo del 22 de septiembre de 1988, los Estados Unidos pidieron que se les confirmara su entendimiento de que la solicitud australiana relativa al establecimiento de un grupo especial se refería únicamente a las restricciones estadounidenses a las importaciones de azúcar en bruto y refinado aplicadas en virtud de la facultad conferida en la Nota ("Headnote") del Arancel de Aduanas de los Estados Unidos que reflejaba la disposición contenida en la Lista de concesiones de los Estados Unidos anexa al Acuerdo General (Lista XX). Australia confirmó que su solicitud se refería a las restricciones de los Estados Unidos a las importaciones de azúcar en bruto y refinado que ese país justificaba en virtud de la facultad conferida en la Nota (C/M/224).

1.3 En la misma reunión, el Consejo acordó establecer un Grupo Especial con el siguiente mandato:

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, el asunto sometido a las PARTES CONTRATANTES por Australia en el documento L/6373 y formular conclusiones que ayuden a las PARTES CONTRATANTES a hacer recomendaciones o resolver sobre la cuestión, conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XXIII" (C/M/224)

1.4 Los representantes de la Argentina, el Brasil, Canadá, Colombia, la Comunidad Económica Europea, Nicaragua y Tailandia reservaron el derecho de sus respectivos países a presentar comunicaciones al Grupo Especial (C/M/224).

1.5 En su reunión del 20 de diciembre de 1988, se informó al Consejo de que se había llegado a un acuerdo sobre la siguiente composición del Grupo Especial (C/M/227):

Presidente: Sr. Keith Broadbridge

Miembros: Sr. Elbio Rosselli  
Sr. Witold Jozwiak

1.6 El Grupo Especial celebró reuniones con las partes en litigio el 16 de febrero y el 17 de marzo de 1989, se reunió con otras partes contratantes interesadas el 17 de febrero de 1989 y presentó sus conclusiones a las partes el 16 de mayo de 1989.

## 2. ELEMENTOS DE HECHO

2.1 En las Negociaciones de Annecy de 1949, los Estados Unidos negociaron e incluyeron en la Lista XX concesiones arancelarias respecto del azúcar en bruto y refinado con sujeción a una estipulación del Título II de la Ley del Azúcar de 1948 o a unas disposiciones legislativas de contenido sustancialmente equivalente. Según el Título II de la Ley del Azúcar de 1948, el Secretario de Agricultura debía fijar contingentes tanto para la importación como para la producción nacional de azúcar sobre la base de la estimación anual que hubiera hecho de la cantidad de azúcar necesario para satisfacer la demanda de los consumidores en el territorio continental de los Estados Unidos.

2.2 Esa estipulación, ampliada para facultar al Presidente de los Estados Unidos a establecer mediante proclamación derechos arancelarios y contingentes que limitasen el azúcar importado en caso de que la Ley del Azúcar o disposiciones legislativas de contenido sustancialmente equivalente expirasen, quedó recogida en la Lista XX después de las Negociaciones de Torquay de 1951 y, con algunas modificaciones, después de las Negociaciones Kennedy de 1967 y las Negociaciones de Tokio de 1979. Mediante la Proclamación 3822 de 16 de diciembre de 1967, el Presidente de los Estados Unidos añadió al Arancel de Aduanas estadounidense la Nota que recogía esa disposición.

2.3 En 1988, los Estados Unidos modificaron su Lista anexa al Acuerdo General de conformidad con el Sistema Armonizado. Desde entonces, la estipulación ha figurado en el capítulo 17 de la Lista XX (Estados Unidos) anexa al Acuerdo General, y ha sido recogida en la parte correspondiente del Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos. La estipulación tiene el texto siguiente:

"2. Los derechos de las subpartidas 1701.11, 1701.12, 1701.91.20, 1701.99, 1702.90.30, 1702.90.40, 1806.10.40 y 2106.90.10 se aplican desde el 1º de enero de 1968 y seguirán en vigor mientras sea de aplicación en los Estados Unidos el capítulo II del "Sugar Act" de 1948 o cualquier legislación sensiblemente equivalente, tanto si son de aplicación o no todos o algunos de los contingentes establecidos en tal legislación.

No obstante,

- a) Cuando el Presidente estime que para los productos de las subpartidas arriba mencionadas puede establecerse un contingente con un derecho especial no inferior al que se aplica desde el 1º de enero de 1968, y teniendo en cuenta, para el establecimiento de este derecho, los intereses de los productores nacionales en el mercado americano del azúcar y los de las partes contratantes del GATT directamente interesadas, podrá por proclamación decidir la aplicación de tales derechos y contingentes dentro de los noventa días siguientes a aquel en que la legislación antes citada cesó sus efectos;
- b) Los derechos y contingentes así establecidos podrán ser modificados cuando el Presidente estime y establezca por proclamación que tal modificación es necesaria y apropiada para que surtan efectos las disposiciones precedentes; y
- c) sin perjuicio de lo establecido en esta Nota, en el caso de que entrase en vigor una legislación sensiblemente equivalente al capítulo II del "Sugar Act" de 1948, se aplicarían de nuevo los derechos del 1º de enero de 1968."

2.4 La Ley del Azúcar de 1948 expiró el 31 de diciembre de 1974 y no fue sustituida por ninguna medida legislativa de contenido sustancialmente equivalente. El Presidente de los Estados Unidos impuso, mediante la Proclamación 4334 de 16 de noviembre de 1974, contingentes de importación y derechos arancelarios sobre el azúcar en bruto y refinado en virtud de la Nota. En proclamaciones presidenciales posteriores se modificaron las cuantías de los contingentes y derechos arancelarios aplicables.

2.5 El 5 de mayo de 1982, el Presidente de los Estados Unidos, mediante la facultad que le confería la Nota, estableció, por la Proclamación 4941, un programa de contingentes de importación de emergencia para regular las importaciones de azúcar en el mercado estadounidense, según el cual el Secretario de Agricultura debía determinar y anunciar para cada trimestre, o para otros períodos, el volumen del contingente de importación global con objeto de distribuirlo entre los diferentes países abastecedores de conformidad con sus suministros precedentes durante un período representativo anterior. A Australia le fue asignada una participación de un 8,3 por ciento de las importaciones totales de azúcar en el mercado estadounidense. Para el ejercicio fiscal 1982/83 el contingente de importación global se fijó en 2,8 millones de toneladas cortas (producto en bruto), más 2.000 toneladas cortas (producto en bruto) para el contingente de importación del azúcar especial. El promedio de las importaciones de azúcar estadounidenses durante 1977/81 fue de 5,08 millones de toneladas cortas.

2.6 Desde 1982 el contingente de importación global se ha fijado generalmente sobre una base anual. Para el año civil de 1988, el contingente global fue de 1.056.675 toneladas cortas (producto en bruto). Para el año civil de 1989, el contingente anunciado fue de 1.125.255 toneladas métricas (producto en bruto)<sup>1</sup>, equivalentes a 1.240.380 toneladas cortas (producto en bruto). Las exportaciones de Australia al mercado de los Estados Unidos representaron 232.400 toneladas cortas (producto en bruto) en 1982/83; 83.335 toneladas cortas (producto en bruto) en 1988 y la asignación correspondiente a 1985 ha sido de 96.343 toneladas cortas (producto en bruto). Aunque la participación de Australia en el contingente de base permaneció en un 8,3 por ciento, su participación real en el mercado estadounidense total del azúcar de importación descendió a menos de un 7,9 por ciento en 1987/88 debido a los envíos mínimos previstos en las disposiciones contingentarias para los países con pequeños contingentes.

2.7 La producción de azúcar en los Estados Unidos (remolacha y caña, producto en bruto) aumentó de 5,9 millones de toneladas cortas en 1982 a 7,3 millones de toneladas cortas en 1987. Según las estimaciones del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, en 1988 la producción fue de 7,1 millones de toneladas cortas.

### 3. PRINCIPALES ARGUMENTOS

#### Resumen

3.1 Australia pidió al Grupo Especial que llegara a la conclusión de que las restricciones a las importaciones de azúcar aplicadas por los Estados Unidos eran contrarias a las disposiciones del párrafo 1 del artículo XI y no podían justificarse ni por las excepciones previstas en ese artículo ni por ninguna otra excepción prevista en cualquier disposición pertinente del Acuerdo General, por lo que también esas restricciones constituían un presunto caso de anulación o menoscabo de los derechos dimanantes para Australia del Acuerdo General. Australia señaló que los Estados Unidos no justificaban esas restricciones con la invocación del artículo 22 de la Ley de Ordenación Agraria de 1933, en su forma enmendada, o la de cualquier otra medida. Australia señaló concretamente que la exención relativa al artículo 22 no permitía la imposición de derechos y contingentes de manera simultánea, ni tampoco permitía que los contingentes se fijaran en menos de un 50 por ciento del nivel de las importaciones en un período representativo anterior (IBDD, 3S/32).

---

<sup>1</sup>Desde el 1° de enero de 1988, con el fin de respetar los requisitos del Sistema Arancelario Armonizado, las asignaciones por países se han medido en toneladas métricas (producto en bruto) sobre la base de una tonelada métrica igual a 1,10231125 toneladas cortas.

3.2 Los Estados Unidos sostuvieron que las restricciones a la importación que eran objeto de la reclamación de Australia se administraban de conformidad con una concesión arancelaria negociada, es decir, en virtud de disposiciones que eran parte integrante del Acuerdo General. Sobre ese fundamento, los Estados Unidos pidieron al Grupo Especial que desestimase la reclamación de Australia.

#### Artículo XI

3.3 Australia arguyó que las restricciones a la importación de azúcar que mantenían los Estados Unidos en virtud de la Proclamación Presidencial 4941 de 5 de mayo de 1982 eran incompatibles con las disposiciones del párrafo 1 del artículo XI, cuyo texto era el siguiente:

"Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante ... ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas."

3.4 Australia señaló que en el párrafo 2 del artículo XI figuraban las excepciones al cumplimiento de las disposiciones del párrafo 1 del mismo artículo, pero adujo que las restricciones a las importaciones de azúcar vigentes en los Estados Unidos no reunían ninguno de los requisitos de los diferentes apartados del párrafo 2 del artículo XI. En particular, Australia recordó que en el inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI se estipulaba que, para estar exceptuadas de la aplicación de las disposiciones del párrafo 1 del artículo XI, las medidas restrictivas de las importaciones debían ser "necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales que tengan por efecto: restringir la cantidad del producto nacional similar que pueda ser vendido o producido ...". También se disponía que las restricciones "... no deberán tener como consecuencia la reducción de la relación entre el total de las importaciones y el de la producción nacional, en comparación con la que cabría razonablemente esperar que existiera sin tales restricciones".

3.5 Australia sostuvo que las restricciones a las importaciones de azúcar aplicadas por los Estados Unidos no reunían ninguno de esos requisitos. Respecto de las medidas gubernamentales en vigor, Australia recordó que en el caso de las consultas celebradas en virtud del artículo XXII el 7 de junio de 1988, los Estados Unidos habían confirmado que su programa azucarero no contenía ninguna disposición destinada a limitar o restringir la cantidad de azúcar de caña o de remolacha producida en el país o limitar las cantidades que podían ser objeto de apoyo según el Programa de Préstamos para el Sostenimiento de los Precios. Análogamente, los contingentes de importación de azúcar y las importaciones totales de ese producto en los Estados Unidos habían disminuido marcadamente desde el establecimiento de contingentes restrictivos en 1982, mientras que la producción azucarera estadounidense había aumentado durante ese período (véase el párrafo 2.7).

3.6 Los Estados Unidos señalaron que esas restricciones estaban en conformidad con una disposición negociada de una concesión arancelaria que era parte integrante del Acuerdo General. Por lo tanto, los Estados Unidos consideraban que el artículo XI no era de aplicación al asunto examinado por el Grupo Especial puesto que una disposición del Acuerdo General no podía tener la preferencia sobre otra (véase también el argumento de Australia en el párrafo 3.10).

#### Artículo II

3.7 Los Estados Unidos recordaron que las restricciones a la importación de azúcar en bruto y refinado que examinaba el Grupo Especial se administraban según una disposición que formaba parte de una concesión arancelaria negociada por primera vez en las Negociaciones de Annecy de 1949. Los Estados Unidos mantenían que esa disposición estaba en conformidad con el apartado b) del párrafo 1

del artículo II que, entre otras cosas, permitía a las partes contratantes someter las concesiones arancelarias a "las condiciones o cláusulas especiales establecidas" en sus listas de concesiones. Según el párrafo 7 del artículo II, esas listas estaban anexas al Acuerdo General y formaban parte integrante del mismo. Los Estados Unidos concluyeron que las condiciones y cláusulas especiales aplicables a unas particulares concesiones arancelarias, con inclusión de las restricciones a la importación objeto de controversia en el presente caso, eran parte integrante del Acuerdo General. Por lo tanto, no podían ser recusadas o invalidadas en virtud de otra parte o disposición del Acuerdo General.

3.8 Australia no puso en tela de juicio la argumentación de los Estados Unidos de que según las disposiciones del apartado b) del párrafo 1 del artículo II era permisible someter a condiciones las concesiones arancelarias. Sin embargo, adujo que ese condicionamiento de las concesiones no podía justificar la aplicación de medidas contrarias a otras disposiciones del Acuerdo General ni podían tampoco constituir una excepción al cumplimiento de las obligaciones que correspondían a las partes contratantes en virtud de disposiciones concretas del Acuerdo General. Australia señaló que el artículo II, a diferencia de otros artículos del Acuerdo General que preveían excepciones al cumplimiento de sus disposiciones, no contenía ningún mecanismo, explícito o implícito, para suspender la aplicación de esas disposiciones. El artículo II se refería simplemente a las concesiones hechas a otras partes contratantes, no a derechos que permitiesen exceptuar a determinadas mercancías de la aplicación de las disposiciones del Acuerdo General. Australia señaló que la Ley del Azúcar de 1948 permitía el establecimiento de contingentes tanto para la producción nacional como para las importaciones (véase el párrafo 2.1), lo que le había hecho ser un sistema que, de ser impugnado en el GATT, podría haber reunido los elementos necesarios para ofrecer una presunción de conformidad con el párrafo 2 del artículo XI. El mecanismo que lo sustituyó en 1951 (véase el párrafo 2.2) tampoco excluía esa posibilidad. Australia señaló que no existía razón para que otras partes contratantes creyesen que la Nota sería aplicada de una manera incompatible con el párrafo 2 del artículo XI y, por lo tanto, no podía aceptar el argumento de que los condicionamientos de la Lista XX obligaban a los Estados Unidos a establecer contingentes de importación incompatibles con el Acuerdo General.

3.9 Australia recordó que en su noveno período de sesiones, celebrado en 1955, las PARTES CONTRATANTES habían adoptado el informe del Grupo de Trabajo de revisión encargado de otras barreras comerciales (IBDD, 3S/113). Ese informe contenía, entre otras cosas, un acuerdo de que las cuestiones que pudiesen afectar a los efectos prácticos de las concesiones arancelarias podían negociarse e incluirse en la lista pertinente anexa al Acuerdo General "a condición de que los resultados de esas negociaciones no sean incompatibles con otras disposiciones del Acuerdo" (IBDD, 3S/116). Australia también recordó que en la solución de un caso anterior planteado por el Canadá contra la CEE sobre una nota a una concesión de carne de bovino de alta calidad incluida en la lista de concesiones de la CEE, el Grupo Especial había llegado a la conclusión, entre otras cosas, de que las palabras "condiciones o cláusulas especiales" del apartado b) del párrafo 1 del artículo II no podían interpretarse en el sentido de que una parte contratante pudiera explícitamente, o por la manera en que administrase una concesión, contravenir en realidad otra disposición del Acuerdo General (IBDD, 28S/105).

3.10 Australia dijo que al contrario de lo que argumentaban los Estados Unidos (véase también el párrafo 3.6), no era Australia sino los Estados Unidos quienes pretendían que una parte del Acuerdo General pudiese tener primacía respecto de otra, pues aducían que una disposición de su lista aneja a la Parte I invalidaba cualquier obligación que los Estados Unidos pudiesen tener de conformidad con la Parte II del Acuerdo General. A juicio de Australia, la cuestión de que una parte del Acuerdo General primase sobre otra no debía plantearse, pues las listas de la Parte I no podían contener disposiciones que, en su aplicación, estuviesen en contradicción con las incluidas en otras partes del Acuerdo. Australia adujo que esas consideraciones se apoyaban, entre otros, en el argumento que los Estados Unidos habían expuesto ante el Grupo Especial encargado de examinar las restricciones aplicadas por el Japón a la importación de ciertos productos agropecuarios (L/6253, párrafos 3.12-3.13).

3.11 Los Estados Unidos pusieron en duda que los casos citados por Australia fuesen pertinentes para el asunto que examinaba el Grupo Especial. El Grupo de Trabajo sobre otras barreras al comercio estaba limitado por su mandato a la consideración de las propuestas presentadas en relación con a) las subvenciones, las medidas compensatorias y las medidas antidumping, y b) el comercio de Estado, la colocación de excedentes, la liquidación de las existencias no comerciales y las excepciones generales al Acuerdo. No había tratado de hacer recomendaciones sobre el artículo II, que era de la competencia de otro Grupo de Trabajo, el Grupo de Trabajo de las listas de concesiones y cuestiones aduaneras, también establecido como parte del proceso de revisión realizado en 1955. Los Estados Unidos señalaron que la declaración citada por Australia no podía aducirse en apoyo de la pretensión australiana ni aún en el caso de que se interpretase en el sentido de aplicarse a cuestiones distintas de las subvenciones. En esa declaración, el Grupo de Trabajo convino en que las partes contratantes "debían" evitar ponerse de acuerdo sobre unas disposiciones en materia de subvenciones en sus listas que podrían no estar en conformidad con otras disposiciones del Acuerdo General. A juicio de los Estados Unidos, esa declaración era con toda evidencia sólo una recomendación de política general y no una exigencia legal.

3.12 En cuanto al caso planteado por el Canadá conetra la CEE respecto de la carne de bovino de alta calidad, los Estados Unidos señalaron que había quedado limitado a que la CEE aplicase una disposición de su lista. El Grupo Especial no examinó la compatibilidad con el Acuerdo General de esa disposición, que todavía figuraba en la lista de la CEE con la misma formulación con que se negoció, sino que consideró la manera en que la concesión se aplicaba. Y el Grupo Especial "llegó a la conclusión de que la manera en que se aplicaba la concesión de la CEE relativa a la carne de bovino de alta calidad concedía al Canadá un trato menos favorable que el previsto en la lista correspondiente de la CEE, y que por ello no era conforme a las disposiciones del párrafo 1 del artículo II del Acuerdo General" (IBDD, 28S/105, párrafo 4.6). En cuanto al caso presentado por los Estados Unidos conetra el Japón respecto de las importaciones de ciertos productos agropecuarios, los Estados Unidos dijeron que, en ese caso, únicamente habían aducido que la aplicación del párrafo 1 del artículo XI no estaba limitada a productos que fueran objeto de consolidaciones arancelarias de conformidad con el artículo II sino que también se aplicaba a productos no consolidados. Así pues, el argumento expuesto por Australia no estaba fundado en un principio emanado de la práctica jurídica del GATT.

3.13 Australia replicó que el extracto considerado del informe del citado Grupo de Trabajo se refería a una situación en la que, dentro del contexto de la negociación de consolidaciones arancelarias o reducciones de derechos de aduana, existían negociaciones paralelas sobre "cuestiones tales como las subvenciones" (IBDD, 3S/116, párrafo 14). Australia mantuvo que la intención evidente de esa redacción era que el principio tuviese una aplicación general, es decir, que los resultados de esas negociaciones no debían estar en contradicción con otras disposiciones del Acuerdo General. En caso de que esa no hubiese sido la intención, la referencia se habría hecho simplemente a las "subvenciones". Australia también recordó que los informes adoptados por las PARTES CONTRATANTES constituían interpretaciones del Acuerdo General y se convertían en opinión de las partes contratantes sin otras condiciones. Australia también adujo que el resultado del caso fue análogo a la conclusión adoptada por el Grupo Especial CEE/Canadá sobre la carne de bovino, de que la concesión se aplicaba de manera incompatible con el artículo primero.

3.14 Los Estados Unidos mantuvieron que, a diferencia de la cláusula especial de la concesión de la CEE sobre la carne de bovino, la Nota autorizaba explícitamente el establecimiento de un contingente sobre las importaciones de azúcar. Los Estados Unidos dijeron que, al plantear la reclamación, Australia estaba pidiendo al Grupo Especial que declarase que las medidas adoptadas por los Estados Unidos de conformidad con una disposición arancelaria negociada no eran lícitas. En otras palabras, Australia estaba buscando extinguir o modificar sin negociación una concesión arancelaria de los Estados Unidos, mediante el recurso a un grupo especial de solución de diferencias.

3.15 Además, los Estados Unidos recordaron que, en muchos casos, tanto las listas negociadas en 1947 como las listas vigentes en la actualidad contenían condiciones y cláusulas especiales distintas de los derechos arancelarios. Si la reclamación de Australia era correcta, todas esas condiciones no arancelarias, con inclusión de las que figuraban en la lista australiana, no serían lícitas. Pero si una parte contratante sólo podía hacer según una cláusula especial de una lista lo que le era posible efectuar según otra disposición del Acuerdo General, entonces no habría necesidad de cláusulas especiales en las listas y el apartado b) del párrafo 1 del artículo II carecería, en gran medida, de sentido.

3.16 Australia replicó que no estaba tratando de modificar la lista de los Estados Unidos anexa al Acuerdo General mediante el procedimiento de solución de diferencias, sino simplemente quería que el régimen de importación de azúcar estadounidense se pusiera en conformidad con las obligaciones de los Estados Unidos derivadas del Acuerdo General. Australia subrayó que, si bien una parte contratante podía modificar unilateralmente su lista, si se aceptaba la argumentación de los Estados Unidos, cualquier parte contratante tendría la libertad de incluir en su lista anexa al Acuerdo General disposiciones que le otorgaran amplias exenciones del cumplimiento de las obligaciones que le correspondieran según cualquier otra disposición del Acuerdo General, en caso de que lo considerase oportuno. Y una vez que esas disposiciones figurasen en la lista, ninguna otra parte contratante podría impugnarlas.

3.17 Australia pedía a los Estados Unidos que aclarasen la interpretación que daban a su concesión arancelaria sobre el azúcar. Australia señaló que, de no hacerse una aclaración en sentido contrario, entendería que con la expiración de la Ley del Azúcar de 1948 y a falta de medidas legislativas con un contenido sustancialmente equivalente, los Estados Unidos pretendían tener la posibilidad de fijar los derechos de aduana en cualquier cuantía por encima de los 0,6625 centavos por libra y las cuotas en cualquier nivel (incluso tal vez un nivel cero). Si esa interpretación era correcta, las concesiones se aplicaban de una manera contraria al propósito del artículo II. Además, Australia suponía que los Estados Unidos pretendían estar exentos no sólo de la aplicación del artículo XI, sino también del artículo primero y del artículo XIII del Acuerdo General.

### Artículo XIII

3.18 Australia señaló que en diciembre de 1988, las autoridades de los Estados Unidos habían modificado las asignaciones por países fijadas para ese año en el marco del programa de contingentes para la importación de azúcar. Concretamente, una cantidad no empleada del contingente de Guyana había sido asignada de nuevo a otros tres países del CARIBCOM sobre la base de un cambio de cartas entre los Estados Unidos y el CARIBCOM en 1984, en el cual los Estados Unidos habían accedido a que cualquier cantidad de un contingente que un país del CARIBCOM hubiese declarado no haber utilizado sería redistribuida entre los otros países del CARIBCOM. Australia mantenía que esa reasignación era discriminatoria e incompatible con las disposiciones del párrafo 2 del artículo XIII. Australia también señaló que en la decisión de las PARTES CONTRATANTES de conceder a los Estados Unidos una exención respecto de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe se hacía referencia explícita a la condición de que los Estados Unidos no debían infringir el principio de la no asignación discriminatoria de los contingentes de azúcar (IBDD, 31S/24).

3.19 Los Estados Unidos consideraron que las cuestiones relativas al artículo XIII estaban fuera del mandato del Grupo Especial. Los Estados Unidos adujeron que Australia únicamente se había referido al artículo XI en su solicitud de celebración de consultas y de establecimiento del Grupo Especial. Los Estados Unidos manifestaron que presumiblemente otras partes contratantes habrían deseado exponer sus puntos de vista en el Grupo Especial, si hubiesen conocido la intención de Australia de utilizar argumentos referentes al artículo XIII.

3.20 Australia estimó que el artículo XIII estaba dentro del alcance del mandato del Grupo Especial, que abarcaba las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, en particular el artículo XI, y pidió que el Grupo también incluyese en sus constataciones esta cuestión. Australia entendía que, según la práctica del GATT en materia de solución de diferencias, las cuestiones con un interés directo para la tarea de un grupo especial, aun cuando hubiesen surgido después de su establecimiento, podían lícitamente ser examinadas y decididas en su marco.

#### 4. EXPOSICIONES DE TERCERAS PARTES INTERESADAS

##### a) Argentina

4.1 La Argentina recordó la importancia que para algunas de sus regiones tenían las exportaciones de azúcar a los Estados Unidos. A raíz de la imposición en 1982 de contingentes de importación restrictivos, los ingresos argentinos procedentes de esas exportaciones disminuyeron de 210 millones de dólares de los EE.UU. en 1981 a 14 millones en 1987. La reducción de las importaciones de azúcar realizadas por los Estados Unidos, que pasaron de una cifra superior a 5 millones de toneladas cortas durante el período 1977-81, a aproximadamente 1 millón de toneladas cortas en 1988, puso también de relieve la tendencia a aplicar restricciones cuantitativas como instrumento de protección.

4.2 La Argentina estimó que las restricciones cuantitativas impuestas por los Estados Unidos a las importaciones de azúcar contravenían las disposiciones contenidas en el artículo XI, toda vez que no se cumplimentaban las condiciones que dicho artículo exigía a la parte contratante que pretendía mantener una restricción de tal carácter. La Argentina estimó asimismo que los Estados Unidos no podían justificar tales restricciones aduciendo lo contemplado en la Nota ("Headnote"). Las partidas a las que se aplicaron estas restricciones estaban consolidadas. Si se admitiera la posibilidad de recurrir a las disposiciones de la Nota, los Estados Unidos tendrían el derecho de reducir su cuota de importación a cero, con lo cual quedaría totalmente invalidada la concesión. Eso sería incompatible con el objetivo básico de las concesiones, que era establecer unas condiciones de competencia estables.

##### b) Brasil

4.3 El Brasil manifestó que, cuando los Estados Unidos adoptaron un sistema de contingentes restrictivos para las importaciones de azúcar en 1982, anunciaron que la medida tenía un carácter transitorio y estaba destinada a aliviar la situación de emergencia creada por la inestabilidad de los precios del mercado mundial. Pero el sistema de contingentes ha sido mantenido y no hay señal alguna de que se vaya a eliminar esa política restrictiva. Además, tal política ha contribuido en gran medida a la deterioración del mercado mundial del azúcar.

4.4 Las restricciones que mantenían los Estados Unidos habían causado pérdidas irreparables al Brasil, cuyas exportaciones anuales de azúcar habían disminuido desde 1 millón de toneladas cortas en los primeros años del decenio de 1980 a 15.300 toneladas cortas en 1988. Además, los programas de sustitución del azúcar que habían favorecido un incremento del consumo de sustancias dulcificantes alternativas en los Estados Unidos tendían a restringir aún más la participación brasileña en el mercado del azúcar estadounidense. Por esas razones, el Brasil consideraba que el mantenimiento por los Estados Unidos de unos contingentes restrictivos para las importaciones de azúcar habían anulado o menoscabado ventajas resultantes para el Brasil del Acuerdo General.

##### c) Canadá

4.5 El Canadá dijo que desde la imposición de contingentes restrictivos en 1982, sus exportaciones de azúcar a los Estados Unidos habían experimentado una disminución, mientras que las exportaciones de azúcar de los Estados Unidos al Canadá habían aumentado. Los contingentes impuestos al azúcar

refinado habían restringido las exportaciones canadienses, que descendieron de 29.419 toneladas cortas en 1983 a 9.749 toneladas cortas en 1987. El Canadá entendía que los Estados Unidos no consideraban que los contingentes mantenidos en virtud de la facultad conferida en la Nota estaban comprendidos en la exención otorgada a los Estados Unidos de conformidad con el artículo 22 de la Ley de Ordenación Agraria de 1933, modificada.

4.6 El Canadá arguyó que esas restricciones eran contrarias al artículo XI y no podían justificarse en virtud del párrafo 2 de ese artículo. Además, a juicio del Canadá la existencia de una nota en una lista de concesiones por la que se permitía la combinación de derechos de aduana y contingentes no constituía una justificación de medidas incompatibles con el Acuerdo General. El hecho de que el Arancel de Aduanas de los Estados Unidos y su Nota pasaran a formar parte de la lista anexa al Acuerdo General en 1951 y se incluyeran en el Protocolo de Ginebra de 1967 únicamente afectaba a la aplicación de las concesiones arancelarias que se hubieran otorgado y no implicaba reconocimiento alguno de que los contingentes impuestos estuvieran justificados según el Acuerdo General.

4.7 El Canadá mantuvo que la simple inclusión de la Nota no podía justificar, y no justificaba por sí misma, una excepción al cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el artículo XI. En opinión del Canadá, a pesar de la disposición del párrafo 7 del artículo II, los Estados Unidos no estaban autorizados a imponer restricciones a las importaciones de azúcar que contraviniesen otra disposición del Acuerdo General. Por lo tanto, el Canadá pedía que el Grupo Especial recomendase la supresión de las restricciones estadounidenses a la importación de azúcar. El Canadá subrayó que cualquier resolución referente a esta reclamación debía adoptarse sobre una base no discriminatoria.

d) Colombia

4.8 Colombia afirmó que el sistema de contingentes de importación restrictivos adoptado por los Estados Unidos era uno de los factores que habían menoscabado la participación colombiana en el mercado mundial del azúcar. Colombia expresó su confianza en que el Grupo Especial prestaría una cuidadosa atención a la reclamación de Australia y en que se encontraría una solución para la liberalización del comercio de productos agropecuarios en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

e) Comunidad Económica Europea

4.9 La CEE manifestó que la aplicación restrictiva de los contingentes de importación había limitado en gran medida las importaciones de azúcar de los Estados Unidos desde 1982. Esa acentuada reducción de las importaciones estadounidenses había contribuido sustancialmente al hundimiento de los precios del azúcar en los mercados mundiales con efectos perjudiciales para todos los exportadores de azúcar, con inclusión de la CEE. Además, al mantener los precios del azúcar de producción nacional a niveles muy elevados, los Estados Unidos habían fomentado la producción de isoglucosa, y su subproducto el pienso de gluten de maíz, que se producía casi exclusivamente para exportarlo a la CEE. Los efectos perturbadores de esas exportaciones eran graves, pues constituían un producto sustitutivo muy barato de los cereales comunitarios destinados a la alimentación animal y, con ello, tendían a fomentar el desarrollo de la producción de leche y carne de bovino en la CEE.

4.10 La CEE mantenía que esas restricciones cuantitativas de las importaciones de azúcar eran contrarias al párrafo 1 del artículo XI y no eran compatibles ni con las disposiciones del párrafo 2 del artículo XI ni con las condiciones de la exención concedida en 1955 a los Estados Unidos. Después de conocer los argumentos de los Estados Unidos relativos al apartado b) del párrafo 1 y al párrafo 7 del artículo II, la CEE argüía que el apartado b) del párrafo 1 del artículo II no podía interpretarse en el sentido de permitir excepciones a la prohibición de las restricciones cuantitativas estipulada en el artículo XI. Las "condiciones o cláusulas especiales" incluidas en una lista no podían considerarse como una exención

del cumplimiento de las obligaciones derivadas de otras disposiciones del Acuerdo General. Así pues, el apartado b) del párrafo 1 del artículo II no podía justificar las medidas que fuesen incompatibles con las disposiciones del Acuerdo General. Puesto que la facultad conferida a los Estados Unidos en la Nota no podía modificar las obligaciones estadounidenses derivadas de otras disposiciones distintas del artículo II, correspondía a los Estados Unidos probar que las restricciones cuantitativas consideradas eran compatibles con las disposiciones del artículo XI. De no facilitar tal prueba, a juicio de la CEE el Grupo Especial debía concluir que las restricciones aplicadas por los Estados Unidos a las importaciones de azúcar eran contrarias a las disposiciones del párrafo 1 del artículo XI.

4.11 La CEE tomó nota de que Australia no invocaba la exención de 1955 en el presente asunto. La CEE creía que no existía una referencia explícita a tal limitación del alcance del examen del Grupo Especial. Sin embargo, si el Grupo Especial limitase el alcance de su examen, la CEE deseaba que figurasen con claridad en su informe final las condiciones y los motivos de la decisión del Grupo Especial a ese respecto.

f) Nicaragua

4.12 Nicaragua argumentó que la decisión del Presidente de los Estados Unidos de 5 de mayo de 1982, de introducir un sistema de contingentes para regular las importaciones de azúcar en los Estados Unidos, constituía una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI. El sistema de contingentes no cumplía las condiciones para que pudieran aplicársele las excepciones mencionadas en el párrafo 2 de dicho artículo y no se podía justificar alegando la exención concedida a los Estados Unidos en 1955.

4.13 Nicaragua adujo asimismo que no podía encontrarse justificación a este sistema en el apartado b) del párrafo 1 del artículo II. En opinión de Nicaragua, la frase "teniendo en cuenta las condiciones o cláusulas especiales establecidas", que figuraba en dicho artículo II, no podía aplicarse nunca a medidas incompatibles con otras disposiciones del Acuerdo General. En consecuencia, la Nota no tenía validez alguna como exención del cumplimiento de las disposiciones del artículo XI o del artículo XIII. Si se aceptara una interpretación distinta, habría que preguntarse cuál sería el valor y el alcance de las concesiones de los Estados Unidos que, en último extremo, podrían conducir a una prohibición total de las importaciones de azúcar.

4.14 Nicaragua afirmó que los argumentos que acababa de exponer habían sido presentados ante el Grupo Especial encargado de examinar las medidas adoptadas por los Estados Unidos contra Nicaragua en mayo de 1983.

g) Tailandia

4.15 Tailandia dijo que desde la introducción de un sistema de contingentes por países cada vez más restrictivo para las importaciones de azúcar en 1982, el contingente que se le asignaba había sido reducido acentuadamente, con detrimento de su industria azucarera y los ingresos de exportación provenientes del azúcar.

4.16 A juicio de Tailandia, el sistema aplicado por los Estados Unidos era contrario a las disposiciones del párrafo 1 del artículo XI y no podía justificarse en virtud del párrafo 2 de ese artículo. Otro motivo importante de preocupación era que ese sistema había fomentado la expansión en los Estados Unidos de la industria de los productos dulcificantes distintos del azúcar y el desarrollo de productos dulcificantes sustitutivos. Como esa tendencia perturbaría aún más la situación existente en el mercado mundial del azúcar, Tailandia solicitaba al Grupo Especial que recomendase una solución adecuada para este asunto.

## 5. CONSTATAACIONES

5.1 El Grupo Especial señaló que el problema básico que se le había sometido era el siguiente. Los Estados Unidos mantienen restricciones cuantitativas a la importación de determinados tipos de azúcar descritos en su Lista de Concesiones anexa al Acuerdo General (Lista XX). El mantenimiento de restricciones cuantitativas es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del Acuerdo General, en el que se estipula, entre otras cosas, que:

"Ninguna parte contratante ... mantendrá ... restricciones a la importación de un producto de territorio de otra parte contratante ... mediante contingentes ..."

En el apartado b) del párrafo 1 del artículo II del Acuerdo General se dispone que los productos descritos en las listas de concesiones de las partes contratantes

"no estarán sujetos -al ser importados en el territorio al que se refiera esta lista y teniendo en cuenta las condiciones o cláusulas especiales establecidas en ella- a derechos de aduana propiamente dichos que excedan de los fijados en la lista" (subrayado añadido).

Los Estados Unidos aducen que la estipulación "teniendo en cuenta las condiciones o cláusulas especiales establecidas en ella" del apartado b) del párrafo 1 del artículo II permite a las partes contratantes incluir cláusulas especiales relativas a las restricciones cuantitativas en su Lista. Los Estados Unidos habían utilizado esa posibilidad al reservarse en su Lista de concesiones el derecho de imponer limitaciones a las importaciones de azúcar mediante contingentes en determinadas circunstancias. Dado que las restricciones a la importación de azúcar estaban en conformidad con las cláusulas especiales establecidas en la Lista de los Estados Unidos, y las listas de concesiones eran, según el párrafo 7 del artículo II, parte integrante del Acuerdo General, las restricciones eran compatibles con las obligaciones de los Estados Unidos dimanantes del Acuerdo General. Australia mantiene que las cláusulas especiales a que se sujeten las concesiones de conformidad con el apartado b) del párrafo 1 del artículo II no pueden justificar la adopción de medidas contrarias a otras disposiciones del Acuerdo General, en particular restricciones cuantitativas incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI (para una descripción completa de los argumentos de las partes, véase la sección 3 supra).

5.2 El Grupo Especial examinó en primer lugar el asunto a la luz del texto del artículo II. Señaló que en el apartado b) del párrafo 1 del artículo II, las palabras "teniendo en cuenta las ... cláusulas especiales establecidas en ella" se utilizan en relación con las palabras "no estarán sujetos ... a derechos de aduana propiamente dichos que excedan de los fijados en la Lista". Ello sugiere que según el apartado b) del párrafo 1 del artículo II las partes contratantes pueden someter a cláusulas especiales la obligación de no sujetar a los productos a derechos de aduana cuyos niveles excedan de los fijados en la Lista, pero no pueden, sin embargo, someter a cláusulas especiales las obligaciones que les correspondan según otros artículos del Acuerdo General. El Grupo Especial señaló también que el título del artículo II es "Listas de concesiones" y que el sentido ordinario de la palabra "conceder" es "otorgar o dar". A juicio del Grupo Especial, ello sugiere también que el artículo II permite a las partes contratantes incluir en sus listas disposiciones que confieran derechos según el Acuerdo General pero no disposiciones que disminuyan las obligaciones que les corresponden en virtud de dicho Acuerdo.

5.3 El Grupo Especial examinó a continuación el asunto a la luz de la finalidad del Acuerdo General. Señaló que una de las funciones básicas del Acuerdo General es, según su Preámbulo, establecer un marco jurídico que permita a las partes contratantes celebrar "acuerdos encaminados a obtener, a base de reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales". Cuando en el Acuerdo General se mencionan tipos concretos de negociaciones, se trata de negociaciones encaminadas a la reducción de los obstáculos al comercio (apartado d) del artículo IV, párrafo 3 del artículo XVII y artículo XXVIII bis). En opinión del Grupo Especial ello

respalda la presunción de que el artículo II concede a las partes contratantes la posibilidad de incluir en el marco jurídico del Acuerdo General compromisos adicionales a los que ya figuran en dicho Acuerdo y de someter a cláusulas especiales esos compromisos adicionales, pero no la de disminuir los compromisos que les correspondan en virtud de otras disposiciones del Acuerdo.

5.4 El Grupo Especial examinó seguidamente el asunto en el contexto de las disposiciones del Acuerdo General relacionadas con el artículo II. Señaló que las negociaciones sobre los obstáculos al comercio debidos a las actividades de las empresas comerciales del Estado pueden ser realizadas de conformidad con el párrafo 3 del artículo XVII y que en una nota a esa disposición se estipula que esas negociaciones

"podrán referirse a la reducción de derechos y de otras cargas sobre la importación y la exportación o a la celebración de cualquier otro acuerdo mutuamente satisfactorio que sea compatible con las disposiciones del presente Acuerdo (véanse el párrafo 4 del artículo II y la nota relativa a dicho párrafo)" (subrayado añadido).

Así pues, las negociaciones previstas en el párrafo 3 del artículo XVII no deben conducir a acuerdos incompatibles con el Acuerdo General, y en particular a restricciones cuantitativas aplicadas mediante operaciones de comercio de Estado que no estén justificadas por una excepción al párrafo 1 del artículo XI. El Grupo Especial no vio ninguna razón en que deba aplicarse un principio diferente a las restricciones cuantitativas a las que se dé efecto mediante otros medios.

5.5 El Grupo Especial examinó después el asunto a la luz de la práctica de las PARTES CONTRATANTES. El Grupo Especial señaló que las PARTES CONTRATANTES habían adoptado en 1955 el informe del Grupo de Trabajo de Revisión sobre Otras Barreras Comerciales, en el que se llegaba a la conclusión de que:

"no hay ninguna disposición que impida a las partes contratantes, cuando negocien para consolidar o reducir los derechos de aduana, que orienten las negociaciones sobre cuestiones tales como las subvenciones, que pueden influir en los efectos prácticos de las concesiones arancelarias, e incluir en la lista correspondiente anexa al Acuerdo General los resultados de esas negociaciones, a condición de que no sean incompatibles con otras disposiciones del Acuerdo" (subrayado añadido) (IBDD, 3S/116).

La condición incluida en esta decisión puede considerarse una recomendación política, como aducen los Estados Unidos, o la confirmación de una exigencia legal, como pretende Australia, pero en todo caso, a juicio del Grupo Especial respalda la conclusión de que no entraba en la intención de las PARTES CONTRATANTES que las cláusulas especiales establecidas en las listas de conformidad con el apartado b) del párrafo 1 del artículo II podían justificar la adopción de medidas incompatibles con los restantes artículos del Acuerdo General.

5.6 El Grupo Especial examinó finalmente el asunto a la luz de los antecedentes de la redacción del Acuerdo General. Señaló que la referencia a "condiciones o cláusulas especiales" se incluyó en un proyecto del actual apartado b) del párrafo 1 del artículo II durante el segundo período de sesiones del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo. En el proyecto original se hablaba únicamente de "condiciones". Esa enmienda se propuso y adoptó "con el fin de tomar en cuenta con mayor generalidad el tipo de cláusulas especiales que se prevén en forma de notas en la lista modelo. En efecto, varias de esas notas son concesiones adicionales y no condiciones que rigen las consolidaciones arancelarias a las que se refieren" (E/PC/T/153 y E/PC/T/W/295). En la lista modelo no se incluyeron disposiciones con cláusulas especiales relativas a obligaciones dimanantes del Acuerdo General ni tampoco los redactores mencionaron la posibilidad de incluir tales disposiciones en las listas. Así pues, el Grupo Especial constató que los antecedentes relativos a la redacción del Acuerdo General no apoyaban la interpretación propuesta por los Estados Unidos.

5.7 Por las razones expuestas en los párrafos anteriores, el Grupo Especial constató que el apartado b) del párrafo 1 del artículo II no permite a las partes contratantes someter a cláusulas especiales las obligaciones que para ellas se deriven de otras disposiciones del Acuerdo General y que, por consiguiente, las disposiciones incluidas en la Lista de concesiones de los Estados Unidos anexa al Acuerdo General no puede justificar el mantenimiento de restricciones cuantitativas a la importación de determinados tipos de azúcar que son incompatibles con la aplicación del párrafo 1 del artículo XI.

5.8 Australia pretendía que la reasignación de una parte del contingente de azúcar de Guyana a Belice, Jamaica y Trinidad y Tabago en diciembre de 1988 era contraria a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XIII del Acuerdo General. Los Estados Unidos aducían que ese asunto no estaba comprendido en el mandato del Grupo Especial porque se había planteado después de que el Consejo hubiese establecido el Grupo en septiembre de 1988. El Grupo Especial consideró que debía interpretar su mandato no sólo a la luz de los intereses de las partes en el litigio sino también a la luz de los derechos de terceras partes contratantes. El Grupo Especial señaló que, según el párrafo 15 del Entendimiento relativo a la solución de Diferencias (IBDD, 26S/232), "toda parte contratante que tenga un interés sustancial en la cuestión sometida a un grupo especial y que así lo haya notificado al Consejo deberá tener oportunidad de ser oída por el grupo". El Grupo Especial concluyó de lo expuesto que únicamente aquellas cuestiones que terceras partes contratantes interesadas podían haber esperado razonablemente que se incluyesen en las actuaciones cuando el Consejo estableció el Grupo Especial podían considerarse como parte del asunto sometido al Grupo Especial por el Consejo. La cuestión que había planteado Australia afectaba directamente a dos partes contratantes (Jamaica y Trinidad y Tabago); también tenía consecuencias para otras partes contratantes. Puesto que Australia había planteado la cuestión sólo después de que el Consejo hubiese establecido el Grupo Especial en septiembre de 1988, las partes contratantes no tenían razón para esperar que la reasignación de los contingentes de azúcar entre los países del Caribe sería una cuestión sometida al Grupo Especial. Por lo tanto, el Grupo Especial decidió que esa reasignación no formaba parte de su mandato. Sin embargo, el Grupo Especial recordó en ese contexto que había constatado que todas las restricciones impuestas por los Estados Unidos a la importación de azúcar en virtud de la facultad conferida en la Nota del Arancel de Aduanas de los Estados Unidos eran incompatibles con el Acuerdo General, con independencia de la asignación de contingentes a países concretos. También recordó su constatación de que el apartado b) del párrafo 1 del artículo II no permite a las partes contratantes someter a cláusulas especiales las obligaciones que les correspondan en virtud de otras disposiciones del Acuerdo General y que ello no podía justificar ninguna incompatibilidad con cualquier artículo del Acuerdo General, con inclusión del artículo XIII.

5.9 El Grupo Especial señaló que la CEE, en su comunicación como tercera parte interesada, aducía que las restricciones a la importación de azúcar eran contrarias a las condiciones en que las PARTES CONTRATANTES habían otorgado la exención de 1955 para las restricciones a la importación impuestas en virtud del artículo 22 de la Ley estadounidense de Ordenación Agrícola de 1933, modificada (IBDD, 3S/32). El Grupo Especial señaló que el asunto sometido por Australia a las PARTES CONTRATANTES se refería a las restricciones mantenidas en virtud de la facultad conferida en la Nota del Arancel de Aduanas de los Estados Unidos, y no a las restricciones adoptadas de conformidad con el artículo 22 de la Ley de Ordenación Agraria de 1933, modificada (véase el párrafo 1.2 supra). Por lo tanto, el Grupo Especial no podía examinar la cuestión planteada por la CEE. El Grupo Especial también recordó en ese contexto que la práctica había sido que los grupos especiales hiciesen sus constataciones únicamente respecto de las cuestiones planteadas por las partes en el litigio, y no en relación con aquellas cuestiones que sólo habían planteado terceras partes (L/6264, página 51 y L/6309, página 41).

## 6. CONCLUSIONES

6.1 A la luz de las consideraciones expuestas en la sección 5 supra, el Grupo Especial ha llegado a la conclusión de que las restricciones a la importación de determinados tipos de azúcar mantenidas

por los Estados Unidos en virtud de la facultad conferida en la Nota "Headnote" del Arancel de Aduanas de los Estados Unidos son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI y no pueden justificarse según las disposiciones del apartado b) del párrafo 1 del artículo II.

6.2 El Grupo Especial recomienda por lo tanto que las PARTES CONTRATANTES pidan a los Estados Unidos que supriman esas restricciones o las pongan en conformidad con el Acuerdo General.