

CANADA - RETIRO DE CONCESIONES ARANCELARIAS

*Proyecto de informe del Grupo de expertos sobre el Plomo y el Cinc
adoptado el 17 de Mayo de 1978
(L/4636 - 25S/45)*

I. INTRODUCCION

1. El Grupo de expertos fue creado por el Consejo el 12 de noviembre de 1976 con el siguiente mandato (C/M/117, párrafo 15):

"Examinar la cuestión sometida por la Comunidad Económica Europea a las PARTES CONTRATANTES de conformidad con el párrafo 2 del artículo XXIII, relativa al retiro por el Canadá de concesiones arancelarias en virtud del párrafo 3 del artículo XXVIII (documentos L/4432 y SECRET/224/Add.4), y comunicar sus conclusiones a las PARTES CONTRATANTES para que éstas puedan formular recomendaciones o estatuir sobre la cuestión como se prevé en el párrafo 2 del artículo XXIII."

2. El 2 de marzo de 1977 el Presidente informó al Consejo de que la composición del Grupo de expertos era la siguiente (C/M/119, párrafo 20):

Presidente: Sr. Ukawa (Japón)
Miembros: Sr. Greig (Nueva Zelandia)
 Sr. Hagfors (Finlandia)

3. El Grupo de expertos se reunió con las partes el 17 de enero, 17-18 de febrero, 21-22 de abril y 24 de noviembre de 1977, y celebró reuniones privadas el 6 de mayo, el 10 y el 24 de octubre, el 14 de noviembre de 1977 y el 19 de abril de 1978.

4. En el curso de sus trabajos el Grupo de expertos escuchó las declaraciones hechas por los representantes de la Comunidad Económica Europea y del Canadá. Para estudiar la cuestión se utilizaron los documentos básicos y la información correspondiente facilitados por ambas partes, sus respuestas a las preguntas formuladas por el Grupo de expertos, y todos los documentos pertinentes del GATT.

5. Durante las deliberaciones, el Grupo de expertos trató de lograr que las dos partes llegaran a una solución de transacción en el asunto que se examinaba.

II. ANTECEDENTES

6. En diciembre de 1972 la Comunidad Económica Europea invocó el párrafo 5 del artículo XXVIII con el fin de reservarse el derecho de modificar su lista de concesiones durante los tres años siguientes de validez de tales concesiones. En diciembre de 1974 la Comunidad notificó en el GATT que deseaba entablar negociaciones con las partes interesadas a fin de modificar los derechos específicos aplicables al plomo en bruto y al cinc en bruto (ex 78.01 y ex 79.01), ambos consolidados en la Ronda Dillon a un tipo, de 1,32 unidades de cuenta por 100 kg. El propósito de las negociaciones era convertir los derechos específicos de las correspondientes partidas en tipos de derechos ad valorem. Posteriormente se entablaron negociaciones con Australia y el Canadá, países que habían comunicado su interés en la cuestión, y además se realizaron consultas con Noruega y Sudáfrica. En febrero de 1975, hubo conversaciones informales entre las partes negociadoras, con un primer intercambio de estadísticas y examen de los datos correspondientes. En los meses siguientes se celebraron negociaciones de fondo, que duraron hasta noviembre de 1975, y a finales

de junio de 1975, la Comunidad presentó su primera propuesta oficial al Canadá. En diciembre de ese mismo año, la Comunidad sometió a las PARTES CONTRATANTES un informe final sobre las negociaciones, que habían dado como resultado un acuerdo con Australia, pero no así con el Canadá. Conforme a lo acordado con Australia, el 1º de enero de 1976 la Comunidad puso en vigor nuevos tipos de derechos de aduana del 3,5 por ciento ad valorem, tanto sobre el plomo como sobre el cinc.

7. En mayo de 1976, el Canadá comunicó a las PARTES CONTRATANTES que consideraba que la propuesta final de la Comunidad, subsiguientemente aplicada, no era satisfactoria, sobre todo en lo que se refería al cinc. Comunicó asimismo que, conforme a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo XXVIII, el Canadá retiraba de su lista de concesiones la consolidación relativa a las siguientes partidas arancelarias: carnes en lata, licores, vermut, aperitivos y vinos generosos, y alambre de hierro y de acero. Hasta el momento no se ha hecho ninguna modificación de los tipos de derechos de dichas partidas. El volumen de las operaciones comerciales afectadas por la retirada de las concesiones decidida por el Canadá era equivalente al promedio anual de las exportaciones de cinc del Canadá a la Comunidad durante el período 1973-1975. El Canadá no objetaba el derecho ad valorem sobre el plomo fijado finalmente por la Comunidad.

III. PRINCIPALES ARGUMENTOS EXPUESTOS

A. Comunidad Económica Europea

8. El objetivo de la Comunidad Europea en la renegociación era establecer nuevos tipos ad valorem de derechos de aduana sobre el plomo y el cinc en bruto que constituyeran equivalentes justos y razonables de los derechos específicos consolidados. No era su intención aumentar el margen de protección concedido a los productores de la Comunidad. En cuanto al procedimiento, un Grupo de Trabajo del GATT recomendó que, en general, se siguieran los procedimientos habituales del artículo XXVIII en negociaciones de este tipo (IBDD, Tercer Suplemento, página 127 de la edición inglesa) y, en opinión de la Comunidad, no existía precedente alguno para tratar la conversión de tipos específicos de derechos en tipos ad valorem de forma diferente a cualquier otra negociación efectuada al amparo del artículo XXVIII para modificar concesiones arancelarias. Había también varios precedentes de negociaciones de ese tipo llevadas a cabo en el decenio de 1950, que no ofrecían indicación alguna de que debiera adoptarse un período de referencia diferente del usual de tres años. Por tanto, el cálculo de equivalentes ad valorem de los tipos específicos de derechos debía basarse en los datos estadísticos correspondientes al último trienio, del modo habitual. En opinión de la Comunidad, los años 1971-73 constituían el período base apropiado para las negociaciones, puesto que era el período más reciente sobre el que se disponía de datos estadísticos al empezar las negociaciones. La Comunidad consideraba que en negociaciones anteriores entabladas en virtud del artículo XXVIII, no había precedente para adelantar el período de referencia a fin de incorporar los datos estadísticos aparecidos después de la iniciación de las negociaciones. Indicó, sin embargo, que en su afán de adoptar una posición razonable, estaba dispuesta a tener en cuenta las tendencias del comercio y de los precios en 1974. Se había precisado, sin embargo, que esa actitud no significaba que la Comunidad admitiera que debía cambiarse el período de referencia fijado para las negociaciones, y la Comunidad opinaba que tenía derecho a seguir los procedimientos usuales del GATT mientras las PARTES CONTRATANTES no decidieran otra cosa. El haber adoptado otra actitud, o haber ido más lejos de lo que suponía tener en cuenta las tendencias de 1974, habría equivalido a una renuncia unilateral por parte de la Comunidad de los derechos que le correspondían en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo General.

9. Se había planteado la cuestión de si, en otras circunstancias, se hubiera podido disponer, en el momento de iniciarse las negociaciones, de los datos estadísticos relativos al comercio entre la Comunidad y el Canadá correspondientes a una parte de 1974. La realidad fue que no se dispuso de los datos estadísticos de la Comunidad correspondientes a 1974 hasta mediados de 1975. Aun si se

hubiera contado antes con tales datos, la Comunidad estimaba que no cabía razonablemente esperar que, fueran cuales fueron las circunstancias, se habría podido disponer de los datos correspondientes a todo el año 1974 como base para unas negociaciones que se iniciaron en el GATT en diciembre de ese mismo año y cuyos primeros contactos entre las partes negociadoras tuvieron lugar en marzo de 1975. Basándose en las cifras medias del período 1971-73, los equivalentes ad valorem para todas las importaciones de la Comunidad fueron del 4,59 por ciento en lo que se refiere al plomo y del 3,55 por ciento en lo que respecta al cinc (para el Canadá, el 4,46 por ciento y el 3,56 por ciento, respectivamente). Estos derechos fueron propuestos a los principales proveedores, Canadá y Australia, como base de negociación. Después, en el curso de las negociaciones, la Comunidad presentó una oferta más favorable: un nuevo derecho del 4 por ciento para el plomo y del 3,5 por ciento para el cinc. Al término de las negociaciones, y al no haberse llegado a un acuerdo, la Comunidad, en su deseo de llegar a una solución de transacción, hizo una oferta final del 3,5 por ciento para ambos productos. Considerando a los dos productos en su conjunto, la Comunidad estimaba que se trataba de una transacción justa y razonable, opinión que, según la Comunidad, compartía Australia puesto que había aceptado la oferta. Tampoco hicieron ninguna objeción a esta solución los países con los que se habían celebrado consultas. Se manifestó que esos tipos de derechos, para cuya fijación se habían tenido en cuenta en todo lo posible las últimas tendencias, se habían calculado sobre la base del promedio de importaciones procedentes del Canadá y correspondientes al período 1971-74 -3,92 para el plomo y 3,28 para el cinc-, ponderados en función del comercio de los dos productos.

10. Al hacer su última oferta de transacción, la Comunidad estimaba que había ofrecido una solución razonable a sus proveedores y que, por consiguiente, había cumplido la obligación estipulada en el párrafo 2 del artículo XXVIII de tratar "de mantener las concesiones, otorgadas sobre una base de reciprocidad y de ventajas mutuas, a un nivel general no menos favorable para el comercio que el que resultaba del presente Acuerdo antes de las negociaciones". Por tanto, la retirada de concesiones llevada a cabo por el Canadá constituía, en opinión de la Comunidad, un injustificado menoscabo de los derechos de esta última. Aun si se considerara apropiada la retirada de algunas concesiones, el alcance de las medidas de retorsión era mucho mayor de lo que podía considerarse justificado en cualesquiera circunstancias. Al poner en práctica su retirada de concesiones, el Canadá no había tenido en cuenta ni había reconocido el hecho de que los derechos de aduana sobre el cinc habían sido consolidados de nuevo por la Comunidad, si bien a un nivel más alto de lo que el Canadá consideraba justo. Además, el Canadá fundamentó exclusivamente su decisión de adoptar medidas de retorsión en una evaluación de las negociaciones sobre el cinc que, sobre la base de cualquier período reciente de tres años, habría dado por resultado un tipo de derechos equivalente muy superior al 3,5 por ciento.

B. Canadá

11. El Canadá manifestó que, si bien podía compartir la opinión de la Comunidad sobre la aplicabilidad del artículo XXVIII a las negociaciones relativas a la conversión de derechos específicos en derechos ad valorem, no existían disposiciones del GATT ni precedente alguno que respaldaran la aseveración de la Comunidad de que todas las negociaciones de ese tipo debían estar basadas en períodos de tres años y sí, en cambio, había precedentes de períodos distintos al de tres años, por ejemplo, las recientes negociaciones entre la Comunidad y el Canadá con arreglo al párrafo 6 del artículo XXIV, en las que se empleó un período de referencia de dos años. En opinión del Canadá, la determinación de este período debía ser objeto de negociación y acuerdo entre las partes interesadas y no decidida unilateralmente. El Canadá estimaba que el período de referencia de tres años se había empleado solamente para la determinación de los derechos de abastecedor principal o de abastecedor sustancial, problema que no se planteaba en el caso actual, ya que la Comunidad había reconocido desde el principio que el Canadá tenía derechos de abastecedor principal. El uso de un período de referencia que llevaba aparejada la consideración de precios antiguos que no guardaban relación

alguna con las realidades comerciales en el momento de la conversión, no era válido ni reflejaba adecuadamente el valor actual de la concesión, y sólo podía dar por resultado una conversión que condujera al aumento inmediato de la incidencia del derecho de aduana, dada la tendencia de los precios a subir con el transcurso del tiempo. En opinión del Canadá, ese resultado no estaría en consonancia con las disposiciones del párrafo 2 del artículo XXVIII de mantener las concesiones a un nivel general "no menos favorable para el comercio que el que resultaba del presente Acuerdo antes de las negociaciones". En último término, lo realmente importante no era saber si los derechos estaban o no en consonancia con los cálculos derivados del período de referencia; lo importante para decidir la compatibilidad con lo estipulado por el Acuerdo General era determinar si las obligaciones contraídas en el GATT por la Comunidad frente al Canadá resultaban menos favorables para el comercio como consecuencia de la modificación de las concesiones relativas al plomo y al cinc. Desde el punto de vista del Canadá, resultaba innegable que la modificación de los aranceles aduaneros era menos favorable para el comercio cuando de ella se derivaba un aumento de la incidencia de los derechos. El Canadá consideraba que una conversión basada en los precios de 1974 habría estado más en consonancia con las disposiciones del párrafo 2 del artículo XXVIII. En consecuencia, en julio de 1975 propuso derechos del 2,0 por ciento ad valorem sobre el cinc y del 2,5 por ciento sobre el plomo, basados en los equivalentes ad valorem de los derechos específicos correspondientes a 1974. En opinión del Canadá, 1974 era el año más reciente sobre el que se disponía de datos estadísticos durante las negociaciones, que no se iniciaron hasta julio de 1975, después de expresar el Canadá, en febrero de 1975, su deseo de tomar parte en ellas.

12. En lo que se refiere al cinc, los tipos de derechos ad valorem propuestos y aplicados a continuación por la Comunidad, sólo podían justificarse, en opinión del Canadá, si se tenían en cuenta precios ya antiguos que no reflejaban el equivalente ad valorem actual del tipo específico, ni las perspectivas razonables para el futuro. Al presentar su oferta final la Comunidad tuvo en cuenta hasta cierto punto los precios de 1974 en lo que se refiere al plomo, pero no tuvo en cuenta en absoluto el alza de los precios del cinc que se produjo en 1974. En opinión del Canadá, el tipo del 3,5 por ciento ad valorem representaba un aumento inmediato y sustancial de los derechos de aduana devengados. Aunque la oferta final de la Comunidad sobre el plomo y el cinc hubiera sido satisfactoria para Australia, que se interesa principalmente en el plomo, el Canadá estimaba que debería tenerse presente que el cinc era mucho más importante para el Canadá que para Australia. Por consiguiente, la diferencia entre las posiciones respectivas de Australia y el Canadá estribaba en que este último país tenía que subrayar la importancia que para él tenía el acceso a la Comunidad de sus exportaciones de cinc y de plomo. Esta fue la razón de que el Canadá considerara que la oferta final de la Comunidad no ofrecía una compensación adecuada en el caso del cinc, aun teniendo en consideración la mejora de la oferta sobre el plomo.

13. La decisión del Canadá de proceder a la retirada de concesiones estaba, en su opinión, perfectamente justificada ya que se trataba de restablecer el equilibrio de las concesiones. Había sido objeto de un detenido estudio y se consideraba como el mínimo legal indicado en tales circunstancias. El Canadá basó su retirada de concesiones en un volumen de operaciones comerciales equivalente al promedio de las exportaciones de cinc del Canadá a la Comunidad durante el período 1973-75. No se procedió a retirada alguna de concesiones en respuesta a la modificación de la consolidación del derecho específico sobre el plomo. Desde el momento en que el Canadá no había aumentado ningún tipo de derechos, su retirada de concesiones no había tenido efectos desfavorables sobre sus importaciones, al contrario de lo que ocurría con la decisión de la Comunidad. Además, el aumento de los derechos de aduana aplicables a productos que, como el cinc, son muy sensibles a los cambios de precios ha de tener normalmente mayor repercusión sobre el comercio que las modificaciones introducidas en los derechos que adeudan artículos con mayor grado de diferenciación y menos sensibles a los cambios de precios, como son los comprendidos en la lista de retirada de concesiones del Canadá.

IV. CONCLUSIONES

14. El Grupo de expertos estudió el caso basándose en el artículo XXVIII del Acuerdo General que, a juicio de las dos partes, era, entre otras, la disposición aplicable a las negociaciones que se emprenden con objeto de convertir derechos específicos en derechos ad valorem. A este respecto, el Grupo de expertos concedió especial importancia al párrafo 2 del artículo XXVIII, según el cual las partes contratantes interesadas "tratarán de mantener las concesiones, otorgadas sobre una base de reciprocidad y de ventajas mutuas, a un nivel general no menos favorable para el comercio que el que resultaba del presente Acuerdo antes de las negociaciones".

15. El Grupo de expertos observó que en principio y de manera general las negociaciones emprendidas en virtud del artículo XXVIII se habían basado en el período de tres años más reciente sobre el que se disponía de datos estadísticos comerciales, cuando se trataba de determinar los derechos de abastecedor principal o abastecedor sustancial. El Grupo de expertos consideró también que en otras negociaciones realizadas anteriormente se había usado un período de tres años como un elemento para determinar el valor de las concesiones arancelarias. En cambio, el Grupo señaló que no existían precedentes suficientemente claros en lo que respecta a la elección de un período de referencia con el propósito de convertir derechos específicos en derechos ad valorem. Como las partes no se habían puesto de acuerdo sobre un período de referencia adecuado, el Grupo de trabajo estimó que, para tener en cuenta los movimientos cíclicos y los acontecimientos aleatorios, debería aplicarse también a este caso el principio general consistente en utilizar el período de tres años más reciente.

16. El Grupo de expertos tomó nota de que, mediante un documento del GATT distribuido el 23 de diciembre de 1974, la Comunidad había comunicado a otras partes contratantes, su deseo de entablar negociaciones a fin de modificar ciertas concesiones relativas al plomo y al cinc. Observó también que en febrero de 1975 se habían establecido contactos oficiosos entre la Comunidad y el Canadá, pero que las negociaciones concretas sobre el fondo de la cuestión se iniciaron sólo posteriormente y duraron hasta noviembre de 1975, y que a fines de junio de dicho año la Comunidad había hecho su primera oferta oficial al Canadá. Por consiguiente, el Grupo de expertos comparte la opinión expresada por ambas partes de que el año 1974 constituye un período anterior a la iniciación de las negociaciones.

17. El Grupo especial considera que al comienzo de las negociaciones no es necesario disponer de datos estadísticos completos para el período de referencia aplicable, siempre que esos datos se puedan obtener en fecha posterior durante el curso de las negociaciones y que estas últimas no sufran un retraso indebido. En junio de 1975 se disponía ya de estadísticas de la Comunidad (sobre cuya base el Canadá aceptó emprender las negociaciones) para los primeros diez u once meses de 1974, salvo en el caso de Irlanda, tanto para el plomo como para el cinc. Por consiguiente, a juicio del Grupo de expertos la oferta hecha por la Comunidad en las negociaciones sobre el plomo y el cinc, presentadas al Canadá a fines de junio de 1975, debería haber tenido en cuenta las estadísticas comerciales correspondientes a 1974. El Grupo de expertos llegó a la conclusión de que, en las circunstancias particulares de este caso, una interpretación correcta y razonable del Acuerdo General consistiría en calcular los equivalentes ad valorem sobre la base del conjunto de las estadísticas comerciales para los años 1972-74. Al fundamentar su decisión en las cifras relativas a las importaciones totales de cinc de la Comunidad y no en las referentes sólo a las importaciones del Canadá, el Grupo de expertos tuvo en cuenta la disposición del párrafo 2 del artículo XXVIII, en el que se hace referencia a la necesidad de mantener las concesiones a "un nivel general" no menos favorable para el "comercio", fórmula que, en opinión del Grupo de expertos, y si no existe un acuerdo concreto entre las partes, impone claramente la obligación de basar el equivalente ad valorem de un derecho específico sobre las cifras de las importaciones totales. La adopción de otro punto de vista daría como resultado, en el caso de dos o más abastecedores principales o sustanciales que aplican niveles

de precios diferentes, tasas ad valorem distintas, lo cual es inconcebible en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo General. Las cifras correspondientes a 1972-74, presentadas al Grupo de expertos por la Comunidad, dan un equivalente ad valorem del 2,64 por ciento para el total de las importaciones de cinc de la Comunidad. Por consiguiente, el Grupo considera que como la intención de la Comunidad no era modificar el alcance de la concesión, el tipo de derecho ad valorem de la Comunidad aplicable al cinc, debería haber sido consolidado de nuevo, después de la conversión, a ese nivel -o redondeándolo al medio punto porcentual más cercano- y no al 3,5 por ciento.

18. A juicio del Grupo de expertos, este resultado sería también el que corresponde si se consideran conjuntamente el plomo y el cinc. Basándose siempre en las estadísticas presentadas por la Comunidad, el Grupo de expertos observó que, en el caso de ambos productos considerados conjuntamente, el equivalente ad valorem ponderado por el volumen de los intercambios para los años 1972-74 era de 2,97 por ciento, cifra que indica que una reconsolidación del plomo al 3,5 por ciento (tal como la ha practicado la Comunidad), y del cinc al nivel más bajo indicado en el párrafo anterior, habría correspondido a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XXVIII del Acuerdo General.

19. Teniendo en cuenta estas conclusiones, en opinión del Grupo de expertos el Canadá tenía derecho a efectuar una retirada de concesiones. Sin embargo el Grupo estimaba que esta retirada debería haber sido inferior al equivalente del total del volumen de las exportaciones de cinc a la Comunidad, puesto que se debería haber tenido en cuenta la reconsolidación del derecho de la Comunidad. Asimismo, el derecho de retorsión debería guardar relación con el perjuicio sufrido efectivamente por el Canadá y, por consiguiente, la retirada de concesiones debería haberse basado en la diferencia existente entre el equivalente ad valorem del derecho específico calculado sobre las importaciones procedentes sólo del Canadá y el nuevo derecho ad valorem. Por último, debería haberse tenido presente que el derecho ad valorem sobre el plomo se había fijado en un nivel inferior al de la incidencia sobre las importaciones de la Comunidad procedentes del Canadá. En vista de que la determinación del valor de una consolidación de derechos, cualquiera que sea su tasa, es compleja, el Grupo de expertos se abstuvo de hacer una evaluación cuantitativa a este respecto. Para poder mantener el nivel general más alto posible de las concesiones, el Grupo de expertos considera que debería anularse la medida de retorsión aplicada por el Canadá, es decir que las anteriores consolidaciones de derechos practicadas por el Canadá deberían restablecerse tan pronto como la Comunidad haya procedido a disminuir los derechos que aplica al cinc o haya otorgado concesiones arancelarias, de un valor equivalente, a otros productos de exportación que interesen al Canadá.