

ESTADOS UNIDOS - RESTRICCIONES A LA IMPORTACION DE AZUCAR
Y PRODUCTOS QUE CONTIENEN AZUCAR APLICADAS AL AMPARO
DE LA EXENCION DE 1955 Y DE LA NOTA ("HEADNOTE")
A LA LISTA DE CONCESIONES ARANCELARIAS

*Informe del Grupo Especial adoptado el 7 de noviembre de 1990
(L/6631 - 37S/255)*

1. INTRODUCCION

1.1 Los días 12 de julio y 1° de septiembre de 1988, la CEE celebró consultas con los Estados Unidos en virtud del párrafo 1 del artículo XXIII, en relación con las restricciones a la importación de productos agropecuarios aplicadas por este país al amparo de la Decisión de las PARTES CONTRATANTES de 5 de marzo de 1955 (la "Exención"), así como de la Nota ("Headnote") a la lista de concesiones arancelarias (Lista XX - Estados Unidos) relativa al capítulo 10 (la "Nota") (C/M/224). Dado que esas consultas no llevaron a un arreglo satisfactorio, la CEE, en una comunicación de fecha 12 de septiembre de 1988 distribuida con la signatura L/6393, solicitó el establecimiento de un grupo especial encargado de examinar este asunto de conformidad con el párrafo 2 del artículo XXIII (C/M/224).

1.2 En la reunión que el Consejo celebró en junio de 1989, ambas partes le informaron de que habían convenido en que el grupo especial cuyo establecimiento había solicitado la CEE se encargara de examinar la reclamación de la Comunidad relativa a los contingentes aplicados por los Estados Unidos al azúcar y la aplicación de la Exención en lo concerniente a las restricciones a la importación de azúcar y productos a base de azúcar. El Presidente del Consejo observó que existía cierta duplicación entre el asunto de que se trataba en este caso y el que se examinaba en el informe del Grupo Especial sobre las reclamaciones de Australia relativas a las restricciones aplicadas por los Estados Unidos a las importaciones de azúcar (L/6514), que el Consejo había adoptado en esa misma reunión. El Presidente del Consejo dijo además que, a raíz de las consultas celebradas con las partes interesadas en los dos casos, se había acordado que el grupo especial establecido en el presente caso no volvería a abordar las conclusiones enunciadas en el documento L/6514 (C/M/234).

1.3 Habiendo tomado nota de estas declaraciones, el Consejo acordó (C/M/234) establecer un grupo especial de la manera siguiente:

A. Mandato:

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, el asunto sometido a las PARTES CONTRATANTES por la Comunidad Económica Europea en el documento L/6393 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."

B. Composición:

Presidente: Sr. Felipe Jaramillo

Miembros: Sr. Pekka Huhtaniemi
Sr. Darry Salim

1.4 Los representantes de Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Corea, Chile, India, Jamaica, Japón, Nicaragua, Nueva Zelandia, Pakistán, Uruguay y Yugoslavia se reservaron el derecho de presentar comunicaciones al Grupo Especial (C/M/234). Argentina, Australia, Canadá, Chile y Japón ejercieron su derecho ante el Grupo Especial.

1.5 El Grupo Especial celebró reuniones con las partes en litigio los días 25 de julio y 2 de noviembre de 1989, se reunió con las otras partes contratantes interesadas el 13 de octubre de 1989 y presentó sus conclusiones a las partes el 5 de enero de 1990.

2. ELEMENTOS DE HECHO

2.1 El artículo 22 fue promulgado inicialmente mediante la Ley de 24 de agosto de 1935, como modificación de la Ley de Ordenación Agraria de 1933. En virtud del artículo 22, tal como fue promulgado, deben instituirse restricciones a las importaciones de cualesquiera productos, en forma de derechos o de limitaciones cuantitativas, siempre que el Presidente de los Estados Unidos (el "Presidente") estime, basándose en la opinión del Secretario de Agricultura y en relación con una encuesta de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, que dichos productos son importados o es casi seguro que serán importados en los Estados Unidos, en condiciones y cantidades que hagan o tiendan a hacer ineficaces -o los obstaculicen de manera apreciable- ciertos programas o medidas agrícolas ejecutados respecto de un producto agrícola o un producto derivado de él, o que reduzcan sustancialmente la cantidad de todo producto fabricado en los Estados Unidos a base de un producto incluido en tales programas o medidas. Los programas agrícolas protegidos en virtud del artículo 22 comprenden, entre otras cosas, cualquier préstamo, compra o todo otro programa (con inclusión de los de sostenimiento de los precios) ejecutados por el Departamento de Agricultura o por un servicio dependiente de él. En virtud del artículo 22, cuando el Secretario de Agricultura tenga razones para creer que se cumplen los criterios establecidos en dicho artículo 22, deberá informar al Presidente, y si éste considera que el dictamen del Secretario de Agricultura tiene fundamento, deberá solicitar a la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (antes denominada Comisión de Tarifas de los Estados Unidos) que efectúe una encuesta. Sobre la base de esa encuesta la Comisión presenta su dictamen al Presidente. En el caso de que el Presidente compruebe que se cumplen los criterios reglamentarios, deberá dictar una orden por la que imponga derechos de importación o restricciones cuantitativas.

2.2 Cuando exista una situación que se considere exige la adopción de medidas de urgencia, el Presidente podrá tomar las disposiciones necesarias inmediatamente de conformidad con el artículo 22, sin esperar las recomendaciones de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos y dichas medidas permanecerán en vigor hasta que se haya presentado el informe y recomendaciones y el Presidente haya adoptado una decisión sobre el particular. El artículo 22 prevé asimismo la suspensión, derogación o modificación de los reglamentos de importación establecidos conforme a lo estipulado en el mismo, cuando el Presidente juzgue y proclame que: i) las circunstancias que hayan motivado dicha orden o disposición han dejado de existir; ii) se ha producido una evolución en las circunstancias que requiere dicha modificación a los efectos del artículo.

2.3 En una enmienda al artículo 22 adoptada en 1951 se prevé que "ningún acuerdo comercial o internacional concertado ya o que se concierte en lo futuro será aplicado de manera incompatible con las estipulaciones de este artículo". Los Estados Unidos solicitaron una exención a fin de eliminar cualquier posible incompatibilidad entre las obligaciones que le corresponden en virtud del Acuerdo General y las obligaciones dimanantes del artículo 22. La solicitud de los Estados Unidos fue examinada por un grupo de trabajo en el noveno período de sesiones de las PARTES CONTRATANTES (IBDD, 3S/141 [del texto inglés]).

2.4 Mediante Decisión de 5 de marzo de 1955, las PARTES CONTRATANTES, actuando colectivamente de conformidad con el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXV, eximieron a los Estados Unidos del cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones de los artículos II¹ y XI del Acuerdo General en lo que fuera necesario para evitar que cualquier medida que adoptaran con arreglo al artículo 22 fuera incompatible con las citadas disposiciones del Acuerdo General (IBDD, 3S/32-39).

2.5 El Congreso de los Estados Unidos estableció un programa de sostenimiento de los precios del azúcar en virtud del artículo 902 de la Ley de Agricultura y Alimentación de 1977. Este programa se aplica actualmente en virtud del artículo 201 de la Ley Agraria de 1949, modificada mediante el artículo 901 de la Ley de Seguridad Alimentaria de 1985.

2.6 El 11 de noviembre de 1977, el Presidente, en virtud de la facultad que le confería el artículo 22, estableció, por la Proclamación N° 4538, derechos de importación para los azúcares comprendidos en las partidas 155.20 y 155.30 del Arancel de los Estados Unidos. Estos derechos se fijaron inicialmente en 1,58 centavos por libra para las importaciones de azúcar en bruto y en 1,67 centavos por libra para las de azúcar refinado. Después de una serie de ajustes, los derechos vigentes en la actualidad se cifran en cero centavos por libra para las importaciones de azúcar en bruto y 1 centavo por libra para las de azúcar refinado. Estos derechos se han aplicado desde octubre de 1982, a excepción de un período de tres meses en 1985.

2.7 El 28 de junio de 1983, el Presidente, mediante la facultad que le confiere el artículo 22, estableció, por la Proclamación N° 5071, contingentes de emergencia para las importaciones de ciertas mezclas de productos a base de azúcar comprendidos en las partidas 155.75, 156.45, 183.01 y 183.05 del Arancel de los Estados Unidos.² Estos contingentes se fijaron y se mantienen actualmente en el nivel de cero toneladas.

2.8 El 28 de enero de 1985, el Presidente, mediante la facultad que le confería el artículo 22, estableció, por la Proclamación N° 5294, contingentes de emergencia para las importaciones de productos adicionales que contienen azúcar comprendidos en las partidas 156.45, 183.01 y 183.05 del Arancel de los Estados Unidos³, y dio carácter definitivo a los contingentes de emergencia establecidos por la Proclamación N° 5071 (véase el párrafo 2.7). Estos contingentes están fijados actualmente en: 2.721 toneladas métricas (partida 156.45); 6.350 toneladas métricas (partida 183.01); 76.203 toneladas métricas (partida 183.05).⁴

¹La referencia al artículo II tenía por objeto abarcar los casos en que los Estados Unidos impusieran, al amparo del artículo 22 a un producto sobre el cual hubieran adquirido una obligación en virtud de dicho artículo II, un derecho superior al tipo establecido en su Lista de Concesiones (Lista XX).

²Estos productos están comprendidos actualmente en las subpartidas 99.04.50.20 y 99.04.50.40 del Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos.

³En la actualidad, estos productos están comprendidos respectivamente en las subpartidas 99.04.60.20, 99.04.60.40 y 99.04.60.60 del Arancel de Aduanas Armonizado.

⁴Desde el 1° de enero de 1988, con el fin de respetar los requisitos del Sistema Arancelario Armonizado, las asignaciones contingentarias se han medido en toneladas métricas (producto en bruto) sobre la base de una tonelada métrica igual a 1,10231125 toneladas cortas.

2.9 El 19 de mayo de 1985, por la Proclamación N° 5340, el Presidente modificó la Proclamación N° 5294 (véase el párrafo 2.8) exonerando a determinados productos y tipos de productos que contienen azúcar, que eran objeto tradicional de comercio, de la aplicación de restricciones contingentarias, sobre la base de consultas entabladas con otras partes contratantes y con los importadores estadounidenses.

2.10 En las Negociaciones de Ancey de 1949, los Estados Unidos negociaron e incluyeron en la Lista XX concesiones arancelarias respecto del azúcar en bruto y refinado con sujeción a los términos, condiciones o cláusulas especiales del Título II de la Ley del Azúcar de 1948 o de 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.

2.11 Esta disposición, ampliada para facultar al Presidente a establecer mediante proclamación derechos arancelarios y contingentes que limitasen el azúcar importado en caso de que la Ley del Azúcar de 1948 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. El 16 de diciembre de 1967, mediante la Proclamación N° 3822, el Presidente añadió al Arancel de Aduanas estadounidense la Nota que recogía esa disposición.

2.12 La Ley del Azúcar de 1948 expiró el 31 de diciembre de 1974. El 16 de noviembre de ese mismo año, el Presidente impuso, mediante la Proclamación N° 4334, un contingente de importación y derechos arancelarios sobre el azúcar en bruto y refinado en virtud de la Nota. En proclamaciones presidenciales posteriores se modificó la cuantía del contingente y los derechos arancelarios aplicables.

2.13 El 5 de mayo de 1982, de conformidad con la Nota y mediante la Proclamación N° 4941, el Presidente modificó el programa de contingentes de importación 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 de referencia anterior.

2.14 Las importaciones estadounidenses de azúcar disminuyeron de 5,3 millones de toneladas métricas (producto en bruto) en 1977 a 1,2 millones de toneladas métricas (producto en bruto) en 1987. Durante ese mismo período, la producción estadounidense de azúcar (de remolacha y de caña) aumentó de 5,8 millones de toneladas métricas (producto en bruto) en 1977, a 6,6 millones de toneladas métricas (producto en bruto) en 1987.

3. PRINCIPALES ARGUMENTOS

Constataciones y recomendaciones solicitadas por las Partes

3.1 La CEE pidió al Grupo Especial que constatará que: 1) las medidas aplicadas por los Estados Unidos a las importaciones de azúcar y productos que contienen azúcar eran incompatibles con los artículos II y XI del Acuerdo General y que, por consiguiente, menoscababan ventajas resultantes para la Comunidad del Acuerdo General, afectaban desfavorablemente a los intereses de las partes contratantes en general y de la CEE en particular -consecuencias todas ellas que entorpecían el logro de los objetivos del Acuerdo General. 2) La CEE pidió al Grupo Especial que, de adoptarse las medidas referidas al amparo de la Exención de 1955, confirmara que una exención concedida en

el marco del GATT no hace compatible con el Acuerdo General una medida que era incompatible con él. La exención eximía meramente a la parte interesada de tener que poner en conformidad con el Acuerdo General las medidas comprendidas en dicha exención, independientemente de que se hubieran adoptado antes o después de haberse concedido la misma. En espera de que se retiraran esas medidas, la CEE pidió al Grupo Especial que constatará que se debía considerar la posibilidad de recurrir a la compensación como medida transitoria. 3) Además, independientemente de la legalidad o ilegalidad de las medidas de que se trataba, es decir del hecho de que los Estados Unidos aplicaran una "medida, contraria o no a las disposiciones del presente Acuerdo", según lo estipulado en el apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII, la Comunidad pidió al Grupo Especial que confirmara que la existencia de anulación y menoscabo de ventajas resultantes del Acuerdo había quedado ya establecida por la propia exención otorgada por las PARTES CONTRATANTES, y que los Estados Unidos no habían presentado ninguna prueba satisfactoria de que las medidas de que se trataba no constituían casos respecto de los cuales se había determinado la existencia de anulación de ventajas. 4) Por último, la Comunidad pidió al Grupo Especial que constatará que las medidas de que se trataba no eran ya compatibles con la Exención concedida por las PARTES CONTRATANTES en 1955. Por consiguiente, la Comunidad pidió al Grupo Especial que recomendara en este caso que las medidas aplicadas por los Estados Unidos al azúcar y a los productos que contienen azúcar se pusieran en conformidad con el Acuerdo General.

3.2 Los Estados Unidos pidieron al Grupo Especial que constatará que: 1) en la Decisión de 1955 por la que se concedió la Exención se prevé el recurso a las disposiciones del artículo XXIII, por "toda parte contratante afectada", y que la CEE no ha demostrado que se ve realmente afectada por las medidas aplicadas por los Estados Unidos en virtud del artículo 22 a las importaciones de azúcar y productos que contienen azúcar; 2) el recurso al artículo XXIII debe hacerse necesariamente con referencia a los apartados a), b), o c) de su párrafo 1; 3) el efecto de una decisión en virtud del artículo XXV por la que se otorga una exención consiste en eximir a una parte contratante de las obligaciones que le corresponden en virtud del Acuerdo General, en la medida que se determine en dicha decisión; las medidas compatibles con tal exención no pueden constituir incumplimiento de esas mismas obligaciones en el sentido del apartado a) del párrafo 1 del artículo XXIII; 4) dado que en la Decisión de 1955 por la que se concedió la Exención se declara que se exime "a los Estados Unidos del cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones de los artículos II y XI del Acuerdo General en lo que sea necesario para evitar [una incompatibilidad] con las citadas disposiciones", es imposible concluir que las medidas compatibles con la Exención de 1955 son "contrarias a", "incompatibles con", o "ilegales en virtud de" las disposiciones de los artículos II u XI. Ni esta Exención ni ninguna otra establece automáticamente la existencia de anulación o menoscabo. 5) Las medidas que los Estados Unidos aplican en virtud del artículo 22 a las importaciones de azúcar y productos que contienen azúcar son compatibles con la Decisión de 1955 por la que se concedió la Exención y, por consiguiente, no constituyen violación de las disposiciones del apartado a) del párrafo 1 del artículo XXIII; 6) se puede recurrir a los apartados b) o c) del párrafo 1 del artículo XXIII para presentar una reclamación por "anulación o menoscabo sin violación de disposiciones" respecto de medidas que estén en conformidad con una Exención; pero 7) la CEE no ha facilitado la información requerida para presentar tales reclamaciones sin que haya habido violación de disposiciones. Los Estados Unidos pidieron al Grupo Especial que rechazara la reclamación de la CEE.

Alcance del litigio

3.3 La CEE recordó que los Estados Unidos aplicaban varios tipos de restricciones a las importaciones de azúcar y productos que contienen azúcar. Entre ellas figuraban los contingentes de importación aplicados al azúcar al amparo de la Nota; derechos añadidos a los derechos consolidados que se aplicaban al azúcar en bruto y refinado en virtud del artículo 22; y restricciones y prohibiciones aplicadas también en virtud de dicho artículo a las importaciones de determinados

productos que contienen azúcar. Si bien había acordado con los Estados Unidos limitar el alcance de la actuación del Grupo Especial (véase el párrafo 1.2), la CEE sostuvo que las diversas medidas restrictivas debían examinarse conjuntamente, a fin de determinar sus consecuencias desfavorables en los mercados mundiales del azúcar y, por consiguiente, sus efectos perjudiciales para las partes contratantes, con inclusión de los Estados miembros de la CEE.

3.4 La CEE recordó las graves consecuencias económicas de las medidas aplicadas por los Estados Unidos a las importaciones de azúcar e hizo hincapié en los efectos desfavorables que tenían para las partes contratantes y para la Comunidad en particular. Así, como consecuencia de esas medidas, las importaciones estadounidenses de azúcar disminuyeron pronunciadamente, pasando de 5.291.000 toneladas en 1977 a 1.222.000 toneladas en 1987. La CEE citó declaraciones oficiales de los Estados Unidos en las que se ponía de relieve el efecto negativo de esta reducción de las importaciones en el mercado mundial del azúcar. Además, mediante la aplicación de precios internos elevados, la política azucarera estadounidense estimulaba la producción nacional de azúcar (+ 12 por ciento entre 1977 y 1987) y, a fin de evitar cualquier incremento de las existencias, las autoridades estadounidenses limitaban las importaciones, incrementando así el coeficiente de autosuficiencia de los Estados Unidos en azúcar. Además, mediante la aplicación de estos precios internos elevados, la política estadounidense había estimulado la producción de edulcorantes distintos del azúcar (por ejemplo, HFCS -jarabe de maíz de alto contenido de fructosa). Además, debido al aumento de la oferta de otros edulcorantes, disminuyó al mismo tiempo el consumo del azúcar en los Estados Unidos. La CEE mencionó asimismo los efectos secundarios que tenía el desarrollo de la producción estadounidense de edulcorantes. La CEE hizo notar los efectos negativos de esas medidas y de las tendencias antes mencionadas para las demás partes contratantes. Además, dado que la CEE es uno de los principales productores y exportadores de azúcar, las medidas son particularmente perjudiciales para ella. La CEE añadió que los exportadores europeos también se ven directamente afectados por las restricciones impuestas por los Estados Unidos a las importaciones de azúcar, por cuanto no existe un contingente para los abastecedores comunitarios. En lo concerniente a los derechos sobre el azúcar, si bien es cierto que los niveles actuales son de cero centavos por libra en el caso del azúcar en bruto y 1 centavo por libra en el del azúcar refinado, debe tenerse en cuenta que estos tipos de los derechos siempre pueden incrementarse, porque aún están en vigor. La CEE citó cifras que mostraban que entre 1974 y 1977, es decir, cuando los Estados Unidos no aplicaban restricciones a la importación, la CEE podía exportar azúcar al mercado estadounidense. La CEE hizo hincapié asimismo en los efectos negativos que tenían las restricciones a la importación de determinados productos que contienen azúcar y que se debían al carácter restrictivo de estos contingentes y al hecho de que la CEE es uno de los principales productores mundiales de dichos productos. En cuanto a la prohibición de las importaciones de otros productos que contienen azúcar, la CEE hizo notar que era incompatible con las condiciones estipuladas en la Exención. Por consiguiente, concluyó que se ve afectada desfavorablemente por las medidas que los Estados Unidos aplican a las importaciones de azúcar.

3.5 Los Estados Unidos señalaron que la reclamación de la CEE se refería a dos conjuntos distintos de medidas, cada uno de los cuales había sido adoptado en virtud de facultades dimanantes de textos jurídicos distintos. El primero de dichos conjuntos, y con mucho el más importante, era el contingente de importación aplicado al amparo de la Nota. El segundo conjunto de medidas era el que se aplicaba en virtud del artículo 22. Los Estados Unidos consideraban que el entendimiento enunciado en el párrafo 1.2, en el sentido de que el Grupo Especial no volvería a abordar las conclusiones del Grupo Especial de las restricciones estadounidenses a las importaciones de azúcar (L/6514), limitaba el examen de la cuestión por el presente Grupo Especial a la aplicación de la Exención en el caso del azúcar y los productos que contienen azúcar. Por consiguiente, los Estados Unidos sostuvieron que las únicas medidas de que se trataba en el caso actual eran: i) los derechos de importación aplicados al azúcar refinado, y ii) los contingentes de importación impuestos a determinados productos que contienen azúcar. Los Estados Unidos hicieron hincapié en que, de

hecho, todos los efectos sobre el comercio alegados por la CEE eran causados por los propios programas de subvenciones a la agricultura aplicados por la CEE, o por el contingente establecido al amparo de la Nota, pero no por las medidas adoptadas con arreglo al artículo 22. Los Estados Unidos declararon que habían aceptado que se adoptase el documento L/6514, y que ya habían indicado que pondrían las prácticas estadounidenses en conformidad con el Acuerdo General. En el caso de que el Grupo Especial que se ocupaba de la presente diferencia tomara en cuenta los efectos que tenía en el comercio el contingente establecido al amparo de la Nota (que correspondían implícitamente a la diferencia relativa a la Nota), los Estados Unidos se verían en situación de pagar una doble sanción por el contingente establecido al amparo de la Nota, y podrían perjudicarse los derechos del reclamante en el litigio anterior. En lo concerniente a las medidas aplicadas con arreglo al artículo 22 a los productos que contienen azúcar, los Estados Unidos arguyeron que la CEE debía presentar una justificación detallada de su reclamación de existencia de anulación o menoscabo, pero que no lo había hecho. Los Estados Unidos facilitaron datos que indicaban que, de hecho, el comercio comunitario de estos productos había mejorado, a pesar de la imposición de las restricciones estadounidenses.

Compatibilidad con los artículos II y XI

3.6 La CEE sostuvo que, independientemente de las facultades jurídicas internas en virtud de las cuales habían sido adoptadas, las medidas aplicadas por los Estados Unidos a las importaciones de azúcar y productos que contienen azúcar constituían restricciones cuantitativas en el sentido del artículo XI. Dado que los Estados Unidos no justificaban esas medidas sobre la base del párrafo 2 del artículo XI, la CEE concluía que eran contrarias a dicho artículo.

3.7 En lo concerniente al contingente de importación de azúcar impuesto al amparo de la Nota, la CEE observó que un Grupo Especial establecido anteriormente ya había llegado a la conclusión de que era incompatible con el Acuerdo General, y que las PARTES CONTRATANTES habían adoptado esta conclusión (L/6514). En lo concerniente a los contingentes de importación aplicados al amparo de la Exención a determinados productos que contienen azúcar, la CEE arguyó que esas medidas no podían ya justificarse en modo alguno por cuanto habían sido adoptadas por los Estados Unidos con el único propósito de hacer más estricta la aplicación del contingente establecido para el azúcar al amparo de la Nota y que, según se había constatado, era incompatible con el Acuerdo General. En lo concerniente a los derechos de importación aplicados al azúcar, la CEE hizo notar que se percibían además de los de aduana. Dado que los derechos adicionales totales más los derechos de aduana excedían del tipo máximo consolidado, eran incompatibles con el artículo II.

3.8 Los Estados Unidos recordaron que las PARTES CONTRATANTES ya habían resuelto sobre la cuestión del contingente establecido para el azúcar al amparo de la Nota. Toda parte que deseara abordar los efectos de ese contingente sobre el comercio podía hacerlo en el contexto de la aplicación del informe del Grupo Especial que se había encargado de esa cuestión. Por lo tanto, los Estados Unidos consideraban que las referencias de la CEE a la Nota y a los efectos causados únicamente por el contingente establecido para el azúcar al amparo de la misma eran improcedentes y quedaban fuera del mandato del Grupo Especial.

3.9 Los Estados Unidos arguyeron que la imposición de derechos de importación al azúcar refinado en virtud del artículo 22 era necesaria debido a una cuestión de legislación interna de los Estados Unidos. Los Estados Unidos recordaron que el programa de préstamos de reembolso limitado en vigor en ese país requería que el Secretario de Agricultura garantizara ciertos precios mínimos a los productores de azúcar de caña y de remolacha, de manera que, de ser posible, ello no acarrearía ningún costo al contribuyente. Este programa consistía en un "préstamo, compra o todo otro programa o medida ejecutados por el Departamento de Agricultura o por un servicio dependiente de él, en lo que concierne a un producto agrícola o derivado de él ..." en el sentido del artículo 22. El

Secretario de Agricultura había determinado, conforme al artículo 22, que el azúcar en bruto y refinado era importado, "en los Estados Unidos, en condiciones y en cantidades que [hacían o tendían] a hacer ineficaz [este programa] -o [lo] obstaculizaban de manera apreciable-" y, por lo tanto, la legislación le exigía que informara al Presidente y recomendara la imposición de restricciones a la importación. El Presidente, actuando de conformidad con la disposición de emergencia estipulada en el párrafo b) del artículo 22, debía imponer restricciones que permanecerían en vigor hasta que la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos hubiera realizado una encuesta. La encuesta efectuada por dicha Comisión había corroborado la decisión del Presidente.

3.10 Análogamente, los contingentes establecidos en virtud del artículo 22 para determinados productos que contienen azúcar eran requeridos por la legislación interna de los Estados Unidos. El programa de préstamos de reembolso limitado vigente en los Estados Unidos exigía que el Secretario de Agricultura sostuviera los precios al productor en niveles determinados y, de ser posible, sin que ello acarrearra costos al contribuyente. Dada la diferencia entre el precio interno de sostenimiento y los precios mundiales del azúcar, el mercado de los Estados Unidos había experimentado una inundación de nuevos productos a base de mezclas de azúcar y, posteriormente, considerables aumentos de determinados tipos de productos que contienen azúcar. El Secretario de Agricultura había determinado que estas importaciones desplazarían en el mercado a los productos nacionales que contienen azúcar, reducirían la demanda estadounidense de azúcar de caña y de remolacha producido en el país, y harían que los precios del mercado del azúcar en bruto y refinado se situasen por debajo del nivel de reembolso de los préstamos agrícolas de sostenimiento del precio interno. Habiendo hecho esta determinación, y frente a la amenaza inminente de una interrupción masiva y costosa de los reembolsos por los productores de azúcar participantes en el programa de préstamos, el Secretario de Agricultura debía informar al Presidente, en virtud de la legislación, de que estas importaciones "harían o tenderían a hacer ineficaces -u obstaculizarían de manera apreciable-" el programa de préstamos de reembolso limitado. Habiendo sido informado de ello, el Presidente aceptó estas conclusiones y, por consiguiente, tuvo que adoptar la decisión de imponer contingentes de emergencia a estos productos, en virtud del artículo 22, y de mantener dichos contingentes hasta recibir las conclusiones y recomendaciones resultantes de la encuesta realizada posteriormente por la Comisión de Comercio Internacional. Los Estados Unidos hicieron hincapié en que la aplicación de las disposiciones del artículo 22 a los productos que contienen azúcar no guardaba relación con el contingente impuesto al amparo de la Nota, sino que se basaba en una constatación de hecho realizada por el Presidente, según lo estipulado en el artículo 22, en el sentido de que las importaciones obstaculizaban de manera apreciable el funcionamiento del programa de sostenimiento del precio interno del azúcar.

3.11 Los Estados Unidos recordaron además que el texto de la Exención decía:

[Las PARTES CONTRATANTES deciden] ... "a reserva de las condiciones y procedimientos definidos a continuación, eximir a los Estados Unidos del cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones de los artículos II y XI del Acuerdo General en lo que sea necesario para evitar que cualquier medida que [su Gobierno] adopte con arreglo al artículo 22 [anexo a esta Decisión] sea incompatible con las citadas disposiciones del Acuerdo General ..."

El texto del artículo 22 que figura en anexo a la Decisión por la que se concedió la Exención había permanecido invariable desde la adopción de dicha Decisión. Por consiguiente, los Estados Unidos concluían que cuando se requería una medida con arreglo al artículo 22 y se cumplían las condiciones estipuladas en el texto de la Exención, estaban exentos del cumplimiento de sus obligaciones dimanantes de los artículos II y XI y no se podía considerar que la medida adoptada con arreglo a dicho artículo 22 fuera "contraria" a las disposiciones del artículo II o del artículo XI (o las violase, infringiese o fuera incompatible o inconsistente con ellas o ilegal en virtud de las mismas).

Justificación de las restricciones por la Exención

3.12 La CEE señaló que los Estados Unidos habían sostenido que las medidas que aplicaban al azúcar en virtud del artículo 22 no estaban en contradicción con el Acuerdo General, por haberse adoptado de conformidad con la Exención. La CEE negaba que se hubieran adoptado de conformidad con la Exención por cuanto los Estados Unidos no habían cumplido las garantías y condiciones establecidas por las PARTES CONTRATANTES al concederla. La CEE recordó que una de las condiciones anejas a la Exención establecía que "el Gobierno de los Estados Unidos suprimirá o atenuará cada restricción autorizada en virtud de la presente Exención, tan pronto como compruebe que las circunstancias que la impongan hayan dejado de existir o hayan evolucionado de tal modo que ya no sea necesaria dicha restricción en la forma que revista entonces" (IBDD, 3S/36). En el caso de los productos que contienen azúcar, la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, a la que el Presidente remitió en 1985 el asunto de conformidad con el artículo 22, no llegó formalmente a la conclusión de que las importaciones se realizaran en condiciones o en cantidades que tendieran a hacer ineficaz el programa de sostenimiento de los precios del azúcar de los Estados Unidos. En consecuencia, las medidas examinadas debían haberse suprimido, ya que no se daban las circunstancias justificativas de su aplicación.

3.13 En cuanto a los derechos adicionales aplicables al azúcar, la CEE señaló que el 29 de marzo de 1985 se redujeron a 0 centavos por libra en el caso del azúcar en bruto y a 1 centavo por libra en el del azúcar refinado. Señaló asimismo que los Estados Unidos, para explicar esta modificación, habían afirmado que el sistema de derechos de importación no permitía ya estabilizar el precio del azúcar y las importaciones. Pero para mayor precisión puede decirse que entretanto los Estados Unidos habían encontrado una forma más eficaz de controlar las importaciones, a saber, mediante un sistema de contingentes restrictivos introducido al amparo de la Nota. Dado que las circunstancias que justificaban la introducción de los derechos adicionales habían dejado de existir, esas restricciones debían haberse suprimido, de conformidad con las condiciones anejas a la Exención.

3.14 En relación con sus obligaciones vinculantes derivadas de la Exención, los Estados Unidos declararon que habían cumplido plenamente todas las condiciones y procedimientos estipulados en la misma. Los Estados Unidos mantuvieron que afirmar, como hacía la CEE, que debían haberse suprimido en 1985 los contingentes aplicados a los productos que contienen azúcar debido a que la Comisión "no llegó formalmente a la conclusión de que las importaciones se realizaran en condiciones o en cantidades que tendieran a hacer ineficaz el programa de sostenimiento de los precios del azúcar de los Estados Unidos" entrañaba una interpretación errónea de las funciones que asignaba el artículo 22 a la Comisión y al Presidente respectivamente. La norma atribuía a la Comisión la función de llevar a cabo, en su calidad de órgano consultivo, una investigación, y de presentar sus conclusiones y recomendaciones al Presidente. Pero este último no estaba en modo alguno vinculado por las conclusiones o recomendaciones de la Comisión o de la mayoría de sus miembros. Del párrafo e) del artículo 22 se desprendía claramente que la decisión final acerca de si se habían cumplido o no los criterios establecidos en ese artículo incumbía al Presidente. Así por ejemplo, en 1985, el Presidente no aceptó la opinión de la mayoría de los miembros de la Comisión, que recomendó que se impusieran contingentes de importación adicionales a otros tipos de productos que contienen azúcar.

3.15 Los Estados Unidos rechazaron además la alegación de la CEE de que el derecho de 1 centavo por libra debía haberse suprimido en 1985 cuando se redujo a cero el derecho aplicable al azúcar en bruto y que el contingente aplicado al azúcar de conformidad con la Nota había privado de toda justificación a los derechos. Los Estados Unidos adujeron que el sistema flexible de aplicación de derechos se suprimió en 1985 debido a que el precio mundial del azúcar había experimentado una disminución de tal magnitud que los derechos no podían desalentar las importaciones de azúcar. Se mantuvo un derecho fijo de 1 centavo en el caso del azúcar refinado debido al margen existente entre

los precios netos de venta del azúcar de remolacha refinado y del azúcar de caña en bruto. El derecho aplicado al azúcar refinado era necesario para disuadir a los importadores de que pasaran a importar azúcar refinado, obstaculizando así, como se preveía en el artículo 22, de manera apreciable el programa de sostenimiento de los precios o reduciendo sustancialmente la cantidad de azúcar elaborada en los Estados Unidos a partir de remolacha azucarera o de caña de azúcar.

3.16 La CEE recordó que otra condición aneja a la Exención estipulaba que las PARTES CONTRATANTES examinarían anualmente todas las medidas adoptadas por el Gobierno de los Estados Unidos al amparo de la Exención por medio de un informe en el que se darían a conocer especialmente "las razones por las cuales dichas restricciones (estén o no comprendidas en la presente Exención) siguen siendo aplicadas así como todas las medidas que [el Gobierno de los Estados Unidos] haya adoptado con objeto de resolver el problema de los sobrantes de productos agrícolas" (IBDD, 3S/36). La CEE señaló que en los últimos informes sobre la Exención presentados por los Estados Unidos, se mencionaban bajo el epígrafe "medidas adoptadas para equilibrar la producción y la demanda agrícolas" medidas tomadas en relación con otros productos a los que era aplicable la Exención, pero no se hacía ninguna referencia al azúcar. De todo ello, la CEE concluía que los Estados Unidos no cumplían las condiciones anejas a la Exención.

3.17 En relación con el hecho de que los últimos informes anuales no hubieran recogido medidas encaminadas a resolver el problema de los excedentes de azúcar, los Estados Unidos afirmaron que la causa de ello estribaba en que en el período examinado no se produjeron en los Estados Unidos tales excedentes. Por otra parte, en los informes anuales no se habían reiterado los motivos para continuar aplicando las medidas al amparo del artículo 22 referentes al azúcar debido a que esos motivos no habían cambiado. En anteriores informes y en el curso de las reuniones del Grupo de Trabajo se habían tratado reiteradamente esos aspectos.

3.18 La CEE señaló que la Exención iba acompañada de una serie de garantías de las que habían tomado nota las PARTES CONTRATANTES, y que la Decisión de conceder la Exención se adoptó "teniendo en cuenta [esas] garantías". La CEE observó que esa formulación tenía su origen en una enmienda presentada por Australia (GATT/W.9/183) y adoptada posteriormente por las PARTES CONTRATANTES enderezada a establecer "más salvaguardias en caso de que las PARTES CONTRATANTES decidieran conceder la Exención solicitada" (IBDD, 3S/141 del texto inglés). En consecuencia, esas garantías constituían un elemento fundamental del equilibrio de la Exención concedida por las PARTES CONTRATANTES. La CEE señaló que un grupo especial establecido anteriormente había tenido en cuenta la cuestión de la fuerza legal de las garantías (IBDD, 3S/87 del texto inglés).

3.19 La CEE alegó que esas garantías sólo podían entenderse en el contexto de los programas agrícolas vigentes en los Estados Unidos en 1955 y en relación con la declaración, hecha por los Estados Unidos en apoyo de su petición de Exención, de que el Gobierno de los Estados Unidos había adoptado "varias medidas concretas con objeto de resolver el problema planteado por los sobrantes" y de que se proponía adoptar medidas análogas en el futuro por cuanto "se dispone de instrumentos, que se están utilizando, para reducir la necesidad de adoptar medidas de conformidad con el artículo 22". En consecuencia, la CEE mantuvo que al haber declarado los Estados Unidos que se proponían seguir buscando una solución al problema de los sobrantes de productos agrícolas, las PARTES CONTRATANTES tenían derecho a esperar que se aplicaran las medidas antes mencionadas, sobre todo habida cuenta de que los Estados Unidos se habían referido a las medidas concretas adoptadas en el marco de esos programas para la campaña de 1955. Además, los Estados Unidos, al ampararse en 1977 por primera vez en el artículo 22 para establecer derechos sobre el azúcar en bruto y refinado, afirmaron que habían adoptado "medidas encaminadas a equilibrar la oferta y la demanda" (L/4727). Por otra parte, los Estados Unidos manifestaron que "en el marco de la legislación y de los programas vigentes que afectan a la producción de azúcar, se prevé

que las participaciones respectivas de los proveedores nacionales y extranjeros no experimenten variaciones fundamentales". Declararon asimismo que "se estaba sosteniendo la producción nacional en un grado que no implicaba expansión de la misma" (L/4727). Así pues, en 1977, el Gobierno de los Estados Unidos indicó que contaba con medios para asegurar la observancia de las garantías de las que habían tomado nota las PARTES CONTRATANTES en 1955. Sin embargo, del simple examen de las tendencias de los datos económicos correspondientes al sector azucarero de los Estados Unidos, especialmente en lo que respecta a la producción de azúcar, las asignaciones de superficie cultivable, el consumo de azúcar y los niveles de sostenimiento, se desprendía de forma patente el incumplimiento de esas garantías. En realidad, un análisis de la actual política azucarera de los Estados Unidos indicaría que se había producido una desviación respecto del objetivo inicial de la Exención y que ésta no servía ya para complementar medidas de reducción de la oferta sino para incrementar la capacidad de producción.

3.20 Los Estados Unidos recordaron que el texto de la Exención establecía que ésta se concedía "a reserva de las condiciones y procedimientos definidos a continuación" y que la Decisión correspondiente se adoptó de conformidad con el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXV "y teniendo en cuenta las garantías mencionadas anteriormente". Era evidente que las condiciones estaban destinadas a imponer, e imponían de hecho, obligaciones jurídicas, y que sólo podían aplicarse medidas de conformidad con el artículo 22 "a reserva de" esas condiciones. Por el contrario, las garantías a las que hacía referencia la CEE eran parte del Preámbulo de la Exención y correspondían a los apartados encabezados por la fórmula "habiendo tomado conocimiento". El hecho de convertir declaraciones meramente descriptivas de un preámbulo en obligaciones sustantivas, como la CEE instaba a hacer al Grupo Especial, no tenía precedentes y estaba en contradicción con los principios jurídicos básicos de interpretación de los tratados. Esa conversión sentaría un precedente para la interpretación de otros preámbulos, incluidas las declaraciones generales relativas a la reciprocidad del Preámbulo del propio Acuerdo General. Tal precedente daría lugar también a graves dificultades para la negociación y redacción de acuerdos y preámbulos en la Ronda Uruguay.

3.21 Además, los Estados Unidos alegaron que el propio texto del Preámbulo y sus antecedentes ponían de manifiesto que la pretensión de la CEE de que era inherente a esas medidas un compromiso de mantener en vigor durante el período de aplicación de la Exención programas agrícolas análogos a los vigentes en 1955, carecía asimismo de fundamento. El texto del Preámbulo no ponía de manifiesto que los Estados Unidos o las PARTES CONTRATANTES se propusieran establecer en el Preámbulo obligaciones sustantivas vinculantes para el futuro. El establecimiento de obligaciones vinculantes en la parte dispositiva de la Exención -párrafos relativos a las Condiciones y procedimientos- respaldaba (en virtud del principio expressio unius est exclusio alterius) la idea de que las partes no pretendían establecer obligaciones sustantivas en otra parte del texto, es decir en el Preámbulo. Los aspectos de los que se "tomaba conocimiento" en el Preámbulo de la Exención se referían a medidas que los Estados Unidos habían adoptado en 1955 con objeto de hacer frente al problema de los excedentes, pero no cabía interpretar el hecho de que hubieran adoptado esas medidas como una promesa o garantía de adoptar cualquier medida concreta en un año posterior. Además, los Estados Unidos manifestaban su propósito de proseguir su intento de hallar una solución al problema de los sobrantes de productos agrícolas, pero esa declaración de intenciones no se presentaba como una garantía, ni se formulaba ninguna promesa concreta, y en especial ninguna promesa de utilizar métodos concretos para tratar de hacer realidad ese propósito. Los Estados Unidos habían aclarado inequívocamente ese aspecto en el informe del Grupo de Trabajo sobre la Exención (IBDD, 3S/142, párrafo 3 del texto inglés). La única obligación concreta que la Exención imponía a los Estados Unidos en relación con las medidas enderezadas a resolver el problema de los sobrantes era la de reflejar en el informe anual que debía transmitir de conformidad con lo dispuesto en el párrafo sexto de las "Condiciones y procedimientos" "todas las medidas que [el Gobierno de los Estados Unidos] haya adoptado con objeto de resolver el problema de los sobrantes de productos agrícolas". Los Estados Unidos habían cumplido esa condición y habían

detallado en los informes anuales un gran número de medidas que habían adoptado y continuaban adoptando para reducir o eliminar dichos sobrantes. Las PARTES CONTRATANTES habían aceptado esos informes desde 1956 sin que nada indicara que, a juicio de ellas, para determinar que los Estados Unidos cumplieran los requisitos establecidos en la Exención, fuera suficiente que siguieran aplicándose las medidas ya vigentes en 1955, o fuera necesario que éstas se aplicaran en todo momento.

3.22 En relación con la supuesta garantía de los Estados Unidos de que aplicarían asignaciones de superficie de cultivo o contingentes de comercialización a los cultivos objeto de los programas de sostenimiento de precios cuando se protegiera a esos cultivos con medidas adoptadas de conformidad con el artículo 22, los Estados Unidos señalaron que, al solicitar la Exención, habían manifestado claramente que podían adoptarse medidas de conformidad con el artículo 22 en ausencia de cualesquiera controles de producción o de comercialización (L/315). De hecho, en 1955 no todos los programas que establecían precios garantizados iban unidos a medidas obligatorias de control de la producción. Además, la idea de que la Exención estuviera condicionada a la aplicación de controles de producción o de comercialización encerraba en sí misma una contradicción, ya que sólo podían solicitarse exenciones al amparo del artículo XXV en relación con casos a los que no "fueran aplicables las demás cláusulas de salvaguardia" del Acuerdo General (EPTC/C.V/PV/9/p.8). Si en 1955 los Estados Unidos hubieran podido aceptar que todos los programas estadounidenses de sostenimiento de los precios estuvieran vinculados a restricciones de producción o comercialización, la cláusula de salvaguardia del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI habría sido suficiente, y habría resultado innecesaria y jurídicamente imposible una Exención del artículo XI. Los Estados Unidos habían solicitado una Exención porque no todos sus programas de sostenimiento cumplían los criterios establecidos en el apartado c) del párrafo 2 del artículo XI. Tampoco podía considerarse que la declaración del vigésimo primer informe anual de los Estados Unidos sobre el artículo 22 (L/4727) de que se estaba apoyando la producción nacional de azúcar en un grado que no implicaba una expansión de la misma, citada por la CEE, indicara que los Estados Unidos utilizarían métodos de control de la producción basados en el modelo de 1955. El Gobierno de los Estados Unidos sólo podía aplicar las medidas previstas en la legislación vigente, y en 1977 no había ningún fundamento legal para establecer controles de la producción nacional. Era dudosa la pertinencia del precedente citado por la CEE, (IBDD, 3S/87 del texto inglés). Ese precedente se refería a un intercambio de promesas expresas en las negociaciones arancelarias de Torquay, en tanto que en el proceso de la concesión de la Exención de 1955 los Estados Unidos se habían negado a hacer promesa alguna (salvo la de cumplir las condiciones y procedimientos que figuraban en el texto de la Exención). La CEE intentaba simplemente sacar obligaciones de la nada; sus alegaciones acerca de las "garantías" constituían un intento de repetir el examen de la Exención que ya se había llevado a cabo en 1955, basándose en el principio rebus sic stantibus, y de incorporar a aquélla con carácter retroactivo condiciones complementarias que las PARTES CONTRATANTES nunca habían convenido.

3.23 La CEE sostuvo que las medidas aplicadas por los Estados Unidos a los productos que contienen azúcar eran incompatibles con las condiciones de la Exención. En relación con los contingentes nulos aplicados a determinados productos, como almíbares y melazas, la CEE recordó que el texto de la Exención sólo eximía a los Estados Unidos de poner de conformidad con el Acuerdo General las restricciones a la importación y no las prohibiciones. La CEE recordó también que el texto de la Exención preveía expresamente que los Estados Unidos podrían aplicar a un producto determinado bien fuera contingentes o bien derechos.

3.24 Los Estados Unidos respondieron que el argumento de la CEE según el cual la Exención sólo permitía restricciones y no prohibiciones de las importaciones, era erróneo y se basaba en una falsa analogía con la interpretación del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI, que no era pertinente en este contexto. Los Estados Unidos recordaron que el término "restricción" abarcaba en el texto de

la Exención tanto los derechos como las limitaciones cuantitativas, previstos en el artículo 22. Ello se desprendía claramente del párrafo b) de la exposición que se hacía en la Exención de la declaración presentada por los Estados Unidos y del informe del Grupo de Trabajo sobre la solicitud de Exención (3S/141, 143 del texto inglés). No cabía duda de que una prohibición era una limitación cuantitativa, ni de que una prohibición no era incompatible con el artículo 22 ni con la Exención en caso de que durante el período de referencia no se hubiera registrado comercio del producto correspondiente. En tal caso, la norma no permitía aplicar un contingente superior a cero. Los Estados Unidos añadieron que los contingentes de importación aplicados a determinados productos que contienen azúcar eran necesarios para evitar que la importación de esos productos hiciera ineficaz u obstaculizara de manera apreciable el programa nacional de sostenimiento de los precios de la caña de azúcar y la remolacha azucarera. Los Estados Unidos nunca habían sostenido que la Nota autorizara a imponer contingentes de importación a esos productos. Los Estados Unidos recordaron además que el artículo 22 establecía que el Presidente impondrá derechos o restricciones cuantitativas en las circunstancias que en él se determinan. Las sucesivas Administraciones y los Tribunales habían interpretado que el artículo 22 impedía al Presidente dictar una orden imponiendo a la vez derechos de importación y contingentes de importación al amparo de la facultad conferida por el artículo 22 en el mismo momento y aplicables al mismo producto. Los Tribunales habían confirmado además la interpretación de la Administración de que el Presidente podía dictar una orden estableciendo por separado restricciones o derechos al amparo de un fundamento legal diferente. Los contingentes aplicados al azúcar en bruto y refinado se impusieron al amparo de la facultad conferida por la Nota, y no del artículo 22. La única medida adoptada al amparo de dicho artículo que los Estados Unidos habían seguido aplicando al azúcar en bruto y refinado era un derecho de importación y no un contingente de importación. Los productos que contienen azúcar sometidos actualmente a un contingente de importación de conformidad con el artículo 22, nunca habían sido sometidos a un derecho impuesto en virtud de la facultad conferida por dicho artículo. En consecuencia, no se había violado la limitación establecida en el artículo 22 de que el Presidente debía dictar una orden estableciendo bien derechos o bien restricciones cuantitativas.

Consolidaciones arancelarias relativas al azúcar en bruto y refinado

3.25 Los Estados Unidos sostuvieron que, con independencia de la Exención, la imposición o el mantenimiento del derecho de importación sobre el azúcar refinado de conformidad con el artículo 22 no violaba el artículo II, ya que el derecho de importación máximo aplicable al azúcar en bruto y refinado no estaba actualmente consolidado en virtud del Acuerdo General. Los Estados Unidos recordaron que desde el mismo momento en que se hicieron en 1949 en Annecy las concesiones arancelarias iniciales, el derecho aplicable al azúcar en bruto y refinado se había establecido con sujeción a las condiciones de la Nota, que estipulaba que los tipos consolidados "seguirán en vigor mientras sea de aplicación en los Estados Unidos el capítulo II del "Sugar Act" de 1948 o cualquier legislación sensiblemente equivalente ..." En aquel momento, la Nota pasó a formar parte integrante de la lista de concesiones de los Estados Unidos en virtud del apartado b) del párrafo 1 del artículo II, que establece que las concesiones arancelarias están sujetas a las "condiciones o cláusulas especiales establecidas [en la Lista]" de cada parte contratante. La Ley del Azúcar de 1948, incluido su Título II, expiró el 31 de diciembre de 1974 y no fue sustituida por una norma legislativa análoga. En consecuencia, la concesión arancelaria relativa al azúcar en bruto y refinado había dejado de estar en vigor desde esa fecha y no volvería a estarlo salvo que los Estados Unidos promulgaran una legislación sensiblemente equivalente al Título II de dicha Ley del Azúcar de 1948.

3.26 La CEE manifestó que el argumento expuesto por los Estados Unidos acerca de la naturaleza de sus concesiones arancelarias respecto del azúcar estaba en contradicción con la conclusión del Grupo Especial que había examinado las restricciones aplicadas por los Estados Unidos a las importaciones de azúcar. La CEE recordó que en relación con el alcance de la expresión

"condiciones o cláusulas especiales establecidas en ella", el Grupo Especial se había pronunciado en los siguientes términos:

"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 mutuas ventajas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales." 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 estos compromisos adicionales, pero no la de disminuir los compromisos que les correspondan en virtud de otras disposiciones del Acuerdo." (L/6514, párrafo 5.3)

Por lo tanto, resultaba claro que las condiciones o cláusulas especiales sólo podían referirse a compromisos adicionales al compromiso arancelario y en consecuencia no podían limitar en el tiempo el compromiso de reducción arancelaria. El Grupo Especial señaló además que cabía incluir en la lista de concesiones disposiciones que pudieran tener efectos prácticos sobre las concesiones arancelarias "a condición de que no sean incompatibles con otras disposiciones del Acuerdo" (L/6514, párrafo 5.5). Así pues, las obligaciones dimanantes del artículo II no podían ser limitadas por una condición que no fuera compatible con el Acuerdo General.

3.27 Los Estados Unidos contestaron que en el informe del Grupo Especial a que había hecho referencia la CEE (L/6514) no se había examinado la validez de la Nota como condición o cláusula especial referente a las concesiones de los Estados Unidos en relación con los derechos aplicados al azúcar. El Grupo no había llegado a la conclusión de que la Nota fuera una cláusula nula, sino simplemente de que no podía servir de fundamento jurídico a medidas incompatibles con el artículo XI. Dicho Grupo no examinó la situación de las concesiones arancelarias de los Estados Unidos respecto del azúcar en bruto y refinado, ni llegó a ninguna conclusión al respecto. Además, el texto del Grupo Especial citado por la CEE confirmaba que era lícito establecer límites a una concesión arancelaria, en la medida en que esas limitaciones no fueran incompatibles con un artículo del Acuerdo General distinto del artículo II. Por ejemplo, las partes contratantes podían establecer y de hecho establecían concesiones arancelarias de carácter estacional, durante un período limitado, o condicionadas a la aplicación de concesiones por otras partes. Los Estados Unidos recordaron que, en relación con el significado de la expresión "condiciones o cláusulas especiales", en el párrafo anterior del informe del Grupo Especial citado por la CEE se declaraba:

"[El Grupo Especial] señaló que en el apartado b) del párrafo 1 del artículo II, las palabras "teniendo en cuenta las ... cláusulas especiales establecidas en ellas" 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 corresponda según otros artículos del Acuerdo General." (L/6514, párrafo 5.2)

Por lo tanto, la condición o cláusula especial que limitaba las concesiones arancelarias de los Estados Unidos en relación con los derechos de aduana ordinarios sobre las importaciones de azúcar al período de vigencia del Título II de la Ley del Azúcar de 1948 estaba autorizado por el artículo II y no entraba en conflicto con ninguna otra disposición del Acuerdo General.

Artículo XXV

3.28 La CEE subrayó que la concesión de una exención de conformidad con el artículo XXV no modificaba la naturaleza de la medida amparada por la exención, especialmente en lo que respecta a su compatibilidad o incompatibilidad con el Acuerdo General. A juicio de la CEE, conceder una exención de obligaciones no equivalía a hacer conforme con el Acuerdo General su incumplimiento. En el caso de que una medida fuera incompatible con el Acuerdo General, había obligación de eliminarla o modificarla para hacerla compatible con él. La exención de obligaciones constituía únicamente una exención calificada de la necesidad de conseguir esa compatibilidad. Así, en el caso que se examinaba, se había eximido a los Estados Unidos simplemente de la necesidad de ajustarse al Acuerdo General cuando aplicaba medidas ilícitas, a condición de que esas medidas cumplieran las condiciones de la Exención. La CEE añadió que los antecedentes y la letra de la Exención avalaban este argumento. En lo que respecta a los antecedentes, se recordó que las PARTES CONTRATANTES autorizaron a los Países Bajos a proceder a la retirada de concesiones, después de haberse concedido la Exención, siguiendo las recomendaciones formuladas por los grupos de trabajo encargados del examen anual de la Exención (IBDD, 4S/114). Esa autorización se concedió porque las restricciones a la importación impuestas por los Estados Unidos eran incompatibles con el artículo XI.

3.29 La CEE consideraba que el informe del Grupo Especial establecido a raíz del recurso del Uruguay al artículo XXIII, en el que se afirma: "Conviene hacer observar a este respecto que la adopción ulterior de una definición que implique una exención no modifica la naturaleza de una medida (es decir, su compatibilidad o incompatibilidad con el Acuerdo General)" (IBDD, 11S/105). En consecuencia, con independencia de que las medidas adoptadas al amparo de la Exención fueran compatibles o incompatibles con la propia Exención, constituían un caso de anulación o menoscabo de ventajas resultantes del Acuerdo General. Ello se desprendía también claramente, en el texto de la Exención, de dos declaraciones a tenor de las cuales respectivamente las partes contratantes afectadas conservaban su derecho de recurrir a las disposiciones del artículo XXIII, y las PARTES CONTRATANTES, "lamentaban" que las circunstancias impongan a los Estados Unidos la necesidad de seguir aplicando restricciones a la importación que, en ciertos casos, perjudican los intereses comerciales de otras partes contratantes, disminuyen el valor de las concesiones otorgadas por los Estados Unidos y obstaculizan, por lo tanto, el logro de los objetivos del Acuerdo General" (IBDD, 3S/34).

3.30 Los Estados Unidos manifestaron que el artículo XXV.5 era parte esencial del sistema del GATT para promover la liberalización del comercio. Incluso en las primeras propuestas para la Carta de La Habana se establecían disposiciones análogas, ya que los redactores eran conscientes de que las exenciones proporcionaban un grado de flexibilidad imprescindible para que los problemas de las diversas partes contratantes tuvieran cabida en un acuerdo multilateral. Los Estados Unidos adujeron que el artículo XXV.5 confería a las PARTES CONTRATANTES una facultad casi ilimitada de eximir de las obligaciones del Acuerdo General, a reserva únicamente de las prescripciones en materia de votación y de la exigencia de que las circunstancias fueran excepcionales y distintas de las previstas en otros artículos del Acuerdo General. Esa facultad no estaba limitada por el requisito de que la exención fuera temporal. En varias ocasiones las PARTES CONTRATANTES habían optado por conceder exenciones sin establecer una fecha de expiración. La facultad de conceder o revisar exenciones tenía el máximo rango, y sólo correspondía a las PARTES CONTRATANTES. Por ejemplo, la Decisión de 1956 sobre Normas para el examen por las partes contratantes de las peticiones de exención al cumplimiento de las disposiciones de la Parte I del Acuerdo General o de otras obligaciones importantes derivadas del citado Acuerdo (IBDD, 5S/25) establecía que "toda decisión mediante la cual se conceda una exención deberá prever un procedimiento de consulta con respecto a medidas determinadas adoptadas en virtud de la exención". Dicho de otra forma, el procedimiento de solución de diferencias relativo a la aplicación de una exención puede hacerse

extensivo a cualquier medida adoptada al amparo de aquélla, pero en él no puede adoptarse una decisión sobre si ha de mantenerse la propia exención, porque este asunto es de competencia exclusiva de las PARTES CONTRATANTES.

3.31 Los Estados Unidos rechazaron la interpretación dada por la CEE a la diferencia entre los Países Bajos y los Estados Unidos en relación con los contingentes de productos lácteos, y sostuvieron que, por el contrario, un análisis más detenido de esa diferencia respaldaba la opinión de los Estados Unidos acerca del efecto de las exenciones sobre los recursos. Los Estados Unidos recordaron que en 1951, las PARTES CONTRATANTES llegaron a la conclusión de que el establecimiento de contingentes de importación en virtud del artículo 104 de la Ley de 1950 sobre Producción para la Defensa había anulado o menoscabado las concesiones arancelarias otorgadas en 1947 por los Estados Unidos a determinados productos lácteos. Las PARTES CONTRATANTES llegaron también a la conclusión de que las restricciones a las importaciones en cuestión constituían una infracción del artículo XI (IBDD, II/16 del texto inglés). En 1952, las PARTES CONTRATANTES confirmaron ambas conclusiones, recomendaron que el Gobierno de los Estados Unidos lograra la derogación del artículo 104, y autorizaron a los Países Bajos a aplicar medidas de retorsión (IBDD, 1S/31, 32 del texto inglés). Esas conclusiones parecerían indicar que había pruebas de la existencia de elementos constitutivos tanto de una reclamación "en caso de violación de disposiciones" a tenor del apartado a) del párrafo 1 del artículo XXIII como de una reclamación "sin violación de disposiciones" a tenor del apartado b) del mismo párrafo del citado artículo. En 1953 se había abolido el artículo 104, pero se habían establecido, en virtud del artículo 22, contingentes de importación sensiblemente equivalentes. Las PARTES CONTRATANTES autorizaron a los Países Bajos a seguir aplicando medidas de retorsión, pero no establecieron conclusiones adicionales ni recomendaron que los Estados Unidos suprimieran los contingentes establecidos en virtud del artículo 22 (IBDD, 2S/28 del texto inglés). En 1954, se hizo patente el razonamiento subyacente a la resolución adoptada en 1953. Las PARTES CONTRATANTES, al volver a autorizar la aplicación por los Países Bajos de medidas de retorsión, se limitaron a señalar que las concesiones arancelarias habían sufrido menoscabo y no establecieron la conclusión de que los contingentes de importación respecto de productos lácteos aplicados en virtud del artículo 22 fueran incompatibles con el artículo XI (IBDD, 3S/48). Para volver a autorizar la adopción de medidas de retorsión con posterioridad a la concesión de la exención, las PARTES CONTRATANTES se basaron en las recomendaciones de los grupos de trabajo que examinaron los informes anuales sobre la aplicación del artículo 22, en los que se reconocía idéntico menoscabo de las concesiones arancelarias (IBDD, 4S/35, 113; 5S/29, 156; 6S/14, 170; y 7S/24, 138). La historia de esta diferencia pone de manifiesto que las PARTES CONTRATANTES consideraron que el supuesto de "violación de disposiciones", es decir la infracción del artículo XI, había dejado de producirse al derogarse la Ley de Producción para la Defensa, aun cuando se hubieran introducido análogas restricciones de las importaciones de conformidad con el artículo 22. Es evidente que no se llegó a la conclusión de que los contingentes aplicados de conformidad con el artículo 22 fueran incompatibles con el artículo XI. Lo que subsistió de la diferencia con los Países Bajos fue la "reclamación sin existencia de violación de disposiciones", que seguramente cumplía todos los criterios identificados en 1950 por el Grupo Especial que examinó la subvención concedida por Australia al sulfato de amonio (IBDD, II/188 del texto inglés) y en 1952 por el Grupo Especial que examinó el régimen de importación de sardinas en Alemania (IBDD, 1S/53 del texto inglés). Naturalmente, la compatibilidad o incompatibilidad con el Acuerdo General de las medidas adoptadas en virtud del artículo 22 no habría sido pertinente en el marco de una teoría de la anulación o menoscabo "sin violación de disposiciones". Por otra parte, la exención concedida en 1955 no habría resuelto la reclamación de los Países Bajos al amparo del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII ni impuesto el cese de las medidas de retorsión.

3.32 Los Estados Unidos hicieron referencia al texto, citado por la CEE, de una nota a pie de página del informe del Grupo Especial que se ocupó del Recurso del Uruguay, y subrayaron que la

cuestión que planteaba esa nota no era la de la naturaleza de las medidas adoptadas sino la de la naturaleza de cualquier reclamación planteada al amparo del artículo XXIII. Si las medidas adoptadas dentro de los límites de una exención siguieran pudiendo dar lugar a una reclamación válida al amparo del apartado a) del párrafo 1 del artículo XXIII, la exención y el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXV carecerían de sentido. Por esa razón, los Estados Unidos habían sostenido que, si se quería evitar una interpretación que entrañaba un conflicto entre dos disposiciones del Acuerdo General, la única reclamación posible en el marco del artículo XXIII era una reclamación al amparo de los apartados b) o c) del párrafo 1 de dicho artículo XXIII. Las referencias documentales indicaban además que la redacción de esa nota fue propiciada por la ambigua posición jurídica adoptada por Alemania, que había obtenido una exención pero seguía insistiendo en que sus restricciones a las importaciones estaban amparadas jurídicamente por el Protocolo de Torquay. Los Estados Unidos adujeron que, en una interpretación literal, esa nota se refería únicamente al caso en el que, después de adoptarse una medida, se concedía una exención, por lo que no era pertinente para las medidas aplicadas al azúcar en virtud del artículo 22, que habían comenzado a aplicarse después de concedida la exención. Además, la nota no era exacta en la medida en que de ella se deducía que todas las exenciones establecían expresamente el recurso al artículo XXIII: en realidad sólo nueve de más de 200 lo establecían. En cuanto a la declaración citada por la CEE en la que las partes contratantes lamentaban la aplicación de restricciones, dicha declaración se refería a "ciertos casos", de lo que se infería que había otros en los que las medidas aplicadas de conformidad con el artículo 22 no producían ninguna anulación o menoscabo. En consecuencia, la conclusión de la CEE de que todas las medidas adoptadas al amparo del artículo 22 entrañan anulación y menoscabo de ventajas carecía enteramente de justificación. Además, la declaración citada se refería a restricciones en vigor en el momento de concederse la Exención, y las medidas impuestas al azúcar en virtud del artículo 22 sólo comenzaron a aplicarse bastante después.

3.33 La CEE manifestó su desacuerdo con la forma en que los Estados Unidos interpretaban la facultad de conceder exenciones conferida por el artículo XXV. La CEE recordó que en el décimo período de sesiones de las PARTES CONTRATANTES, el Secretario Ejecutivo del GATT, a petición de éstas, había expuesto su opinión en cuanto a la aplicabilidad de ese artículo. El Secretario Ejecutivo manifestó en particular que: "las palabras 'en circunstancias excepcionales distintas de las previstas en otros artículos del presente Acuerdo' tienen por objeto claramente limitar la aplicación de la cláusula de exención a problemas particulares a los que el Acuerdo, en su redacción actual, no permite responder de manera satisfactoria y a los casos en que una enmienda redundaría mediante su aplicación en una modificación de alcance mucho más amplio y de carácter más permanente de lo necesario" (L/403). A juicio de la CEE, esa opinión descarta la posibilidad de que la exención sea permanente o constituya una especie de enmienda o modificación sustantiva del texto del Acuerdo. Por el contrario, dado que una exención es una cláusula que establece una excepción a la aplicación del Acuerdo General, debe interpretarse estrictamente, de acuerdo con la interpretación de las excepciones recientemente confirmada por el informe de un Grupo Especial (L/6513) adoptado por las PARTES CONTRATANTES.

3.34 Los Estados Unidos respondieron que no habían sostenido que la exención constituyera una enmienda al texto del Acuerdo. La nota del Secretario Ejecutivo respaldaba la interpretación de los Estados Unidos, según la cual la facultad de conceder exenciones evitaba a las PARTES CONTRATANTES la necesidad de modificar el Acuerdo General para abordar un problema acuciante de una o algunas partes contratantes. Sin embargo, antes y después de la nota citada por la CEE, la práctica de las PARTES CONTRATANTES había consistido de hecho en conceder exenciones de duración indefinida en determinados casos; la nota enumeraba varias exenciones de ese tipo. Los Estados Unidos sostuvieron también que era improcedente pedir que las exenciones se interpretaran de forma estricta. Una exención no era lo mismo que una excepción al Acuerdo General; la razón de ser, la base y los procedimientos de las exenciones eran radicalmente distintos. Cualquier parte contratante podía recurrir libremente a las excepciones del Acuerdo General, en tanto que para

conseguir una exención tenía que someterse a un examen riguroso de su caso y obtener el apoyo de una mayoría de dos terceras partes de las PARTES CONTRATANTES. Las exenciones constituían un ejercicio fundamental de las facultades de decisión de las PARTES CONTRATANTES en casos individuales. Las disposiciones de cada exención eran establecidas por las PARTES CONTRATANTES, y hacerlas más estrictas a posteriori equivaldría a poner límites a las facultades de las PARTES CONTRATANTES. Había habido exenciones, como la del SGP, de las que cabía afirmar que estaban destinadas a ser de aplicación amplia.

Artículo XXIII

3.35 Los Estados Unidos subrayaron que en la Exención se prevé el recurso al artículo XXIII, pero se limita ese recurso a las partes contratantes "afectadas". Eso se ajustaba a la práctica habitual en el caso de exenciones concedidas de conformidad con el Acuerdo General, a tenor de la cual se ha considerado que una parte esencial de toda exención es compensar a las partes contratantes cuyo comercio resulte afectado negativamente, excepto en aquellos casos en que expresamente se haya estimado que la exención no tendrá efectos sobre el comercio o que éstos serán insignificantes.

3.36 Los Estados Unidos alegaron, por tanto, que antes incluso de examinar si se había producido, o en qué medida se había producido, una anulación o un menoscabo, los grupos especiales encargados de examinar una reclamación basada en la Exención tenían que establecer si la parte reclamante era una "parte contratante afectada" en relación con cada uno de los productos respecto a los cuales se hubiera alegado anulación o menoscabo. Debido al carácter extraordinario de las exenciones y al hecho de que eran expresión de la voluntad de las PARTES CONTRATANTES, debía corresponder a la parte reclamante la carga de demostrar que resultaba "afectada" comercialmente. Por consiguiente, la CEE hubiera tenido que mostrar de forma fehaciente los efectos comerciales reales debidos a la Exención y no a factores ajenos a ella. Sin embargo las exportaciones de azúcar de la CEE no habían resultado afectadas por las medidas aplicadas al sector del azúcar al amparo de la exención. Los efectos sobre el comercio de azúcar de la CEE alegados por ésta se debían a los contingentes aplicados de conformidad con la nota, no a las medidas impuestas al amparo del artículo 22. En cuanto al azúcar refinado, la CEE, productor de azúcar a elevados costos, mantenía para este producto unos precios muy superiores a los de los Estados Unidos y sólo podía exportar al mercado estadounidense recurriendo a subvenciones a la exportación o a dumping. Las exportaciones de azúcar de la CEE a los Estados Unidos habían aumentado aun después de haberse impuesto los derechos al amparo del artículo 22, en 1977. En 1978, los Estados Unidos aplicaron un derecho compensatorio para contrarrestar las subvenciones y a partir de 1979 el azúcar de la CEE quedó totalmente desplazado del mercado de los Estados Unidos en favor de otros exportadores que no concedían subvenciones. Por tanto, la causa de los efectos que hubieran podido producirse sobre las exportaciones de azúcar refinado de la CEE eran sus propias subvenciones a la exportación y los derechos compensatorios impuestos de conformidad con el Acuerdo General, y no la imposición en 1977 de derechos sobre el azúcar al amparo del artículo 22. Además, los Estados Unidos habían presentado datos estadísticos que mostraban que las exportaciones comunitarias a los Estados Unidos de las partidas arancelarias objeto de las limitaciones impuestas al amparo del artículo 22 a las importaciones de productos que contienen azúcar habían aumentado, de hecho, después de la imposición de esas medidas.

3.37 Los Estados Unidos recordaron que la Exención relativa al artículo 22 establecía que las partes contratantes afectadas deben tener derecho a recurrir a las disposiciones apropiadas del artículo XXIII. El recurso indeterminado al artículo XXIII en su totalidad era incompatible con la práctica actual del GATT en la esfera de la solución de diferencias, que hacía hincapié en la claridad y en la especificidad al definir el alcance de las diferencias y las normas a que debían someterse. Tampoco era apropiado el recurso al párrafo 1 a) del artículo XXIII cuando se tratara de medidas incluidas en el ámbito de cualquier exención. En el presente caso, el párrafo 1 a) del artículo XXIII decía "que

otra parte contratante no cumpla con las obligaciones contraídas en virtud del presente Acuerdo" mientras que en la Decisión de 1955 por la que se concedía la exención a los Estados Unidos se afirmaba que las PARTES CONTRATANTES decidían "eximir a los Estados Unidos del cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones de los artículos II y XI del Acuerdo General en lo que sea necesario para evitar que cualquier medida que adopte con arreglo al artículo 22 sea incompatible con las citadas disposiciones del Acuerdo General". En consecuencia, por eliminación, la única reclamación que se podría plantear contra unas medidas que hubieran sido autorizadas en esos términos por las PARTES CONTRATANTES era una reclamación por anulación o menoscabo sin violación de disposiciones, al amparo de los párrafos 1 b) o 1 c) del artículo XXIII. Los Estados Unidos se refirieron a un reciente análisis de la Secretaría en que se afirma que, como el objetivo de las exenciones es precisamente autorizar medidas que de otro modo serían incompatibles con el Acuerdo General, hay que presumir que toda referencia en ellas a un recurso al artículo XXIII es una referencia a los párrafos 1 b) o 1 c) del citado artículo XXIII. Además, en el Entendimiento relativo a las Notificaciones, las Consultas, la Solución de Diferencias y la Vigilancia (L/4907) se establece que si una parte contratante aduce que la aplicación de medidas que no son contrarias a las disposiciones del Acuerdo General ha anulado o menoscabado beneficios resultantes para ella del Acuerdo General se le exigirá que presente una justificación detallada. La CEE conocía muy bien los elementos constitutivos de una reclamación sin que exista violación de disposiciones; en vista de que la CEE no había presentado la información requerida, los Estados Unidos concluían que tampoco había demostrado que existiera una anulación o menoscabo en el sentido de los párrafos 1 b) o 1 c) del artículo XXIII.

3.38 La CEE consideró equivocada la interpretación de los Estados Unidos de que, conforme a la Exención, el recurso al artículo XXIII quedaba limitado a las partes contratantes "afectadas". El informe del Grupo de Trabajo establecido para examinar la solicitud de exención presentada por los Estados Unidos había afirmado que "el derecho de las demás partes contratantes a recurrir a las disposiciones del artículo XXIII (...) se aplica a la Decisión en su totalidad" (IBDD, 3S/144 del texto inglés). Esa declaración indicaba que existía un derecho a recurrir al artículo XXIII sin que hubiera posibilidad alguna de limitar ese derecho, mediante una interpretación restrictiva, a las partes afectadas. Además, el propio texto de la Exención establecía que la misma "no excluirá el derecho de toda parte contratante afectada a recurrir a las disposiciones apropiadas del artículo XXIII" (IBDD, 3S/34). Esta formulación no limitaba el derecho de recurso sino que lo protegía, en especial en caso de tratarse de medidas incompatibles con el Acuerdo General. Mientras esas medidas estuvieran en vigor, el uso del término "afectadas" no tenía por objetivo limitar a ciertas partes contratantes la posibilidad de recurrir al artículo XXIII. Se había utilizado el término para especificar los casos en que las partes contratantes estaban facultadas para obtener una autorización para suspender concesiones, según lo previsto en el artículo XXIII.2.

3.39 La CEE recordó también que, al conceder la Exención, las PARTES CONTRATANTES habían indicado formalmente que las medidas adoptadas al amparo de ella constituían, en algunos casos, una anulación o menoscabo de las ventajas resultantes del Acuerdo General. Por consiguiente, las partes contratantes dejaban de estar obligadas a demostrar esa anulación o menoscabo y los grupos especiales tampoco tenían que llegar a una decisión sobre su existencia. En el presente caso se podía considerar la posibilidad de compensación ya que las medidas aplicadas al amparo de la Exención seguían siendo medidas ilícitas respecto a las cuales se había suspendido la obligación de ponerlas en conformidad con el Acuerdo General. Así se reconocía explícitamente en el anexo al Entendimiento de 1979 que establecía: "No se debe conceder una compensación sino en el caso de que no sea factible suprimir inmediatamente las medidas incompatibles con el Acuerdo General y como solución provisional hasta su supresión" (IBDD, 26S/235). En estas circunstancias, en opinión de la CEE, el Grupo Especial sólo tenía que recomendar en qué grado debía contemplarse la autorización para suspender concesiones o para otras medidas, tales como la compensación. La CEE señaló también que los Estados Unidos no habían demostrado que las medidas adoptadas al amparo de la Exención

no constituyeran en el presente caso una anulación o menoscabo de ventajas resultantes del Acuerdo General.

3.40 Los Estados Unidos recordaron también que en la declaración de contrariedad de las PARTES CONTRATANTES, mencionada por la CEE, se decía que las medidas vigentes en el momento de la Decisión por la que se concedió la Exención constituían en ciertos casos una anulación o menoscabo. De ello podía inferirse que en otros casos no se consideraba que hubiera anulación o menoscabo. Por tanto, carecía de fundamento una conclusión general de anulación o menoscabo, en especial en el caso del azúcar, ya que en el momento de dicha declaración de contrariedad no estaban en vigor medidas aplicadas en virtud del artículo 22 al sector del azúcar. Los Estados Unidos indicaron que la cláusula del anexo al Entendimiento de 1979 citada por la CEE se refería únicamente a una situación en que las medidas se hubieran declarado "incompatibles con el Acuerdo General", es decir, a una reclamación planteada al amparo del párrafo 1 a) del artículo XXIII. Sin embargo, como ya habían indicado los Estados Unidos, era en sí mismo contradictorio plantear, al amparo del párrafo 1 a) del artículo XIII, una diferencia sobre medidas incluidas en el ámbito de aplicación de una exención concedida por las PARTES CONTRATANTES. Los Estados Unidos afirmaron que, cuando se tratara de medidas incluidas en el ámbito de aplicación de una exención, sólo se podía plantear una diferencia al amparo de lo dispuesto en los párrafos 1 b) o 1 c) del artículo XXIII, en cuyo caso los Estados Unidos estaban de acuerdo en que, si se establecía la existencia de anulación o menoscabo sin violación de disposiciones, podía resultar de ello una obligación de pagar una compensación. Sin embargo, los Estados Unidos señalaron que la CEE había evitado prevalerse de las citadas disposiciones del párrafo 1 del artículo XXIII y no había presentado "una justificación detallada" según preveía para esos casos el párrafo 5 del anexo al Entendimiento de 1979 (IBDD, 26S/235). Los Estados Unidos recordaron la decisión del Grupo Especial encargado de examinar la reclamación de la CEE contra ciertos aspectos de un acuerdo bilateral entre los Estados Unidos y el Japón relativo al comercio de semiconductores, en la que ese Grupo Especial rechazó una reclamación sin que existiera violación de disposiciones sencillamente porque las pruebas presentadas por la CEE no eran suficientes (L/6309, párrafos 69 y 131).

4. EXPOSICIONES DE TERCERAS PARTES INTERESADAS

Argentina

4.1 La Argentina recordó las graves consecuencias económicas y sociales, en especial para sus economías regionales, que había tenido la imposición por los Estados Unidos de unos contingentes restrictivos a las importaciones de azúcar a partir de mayo de 1982. Los ingresos de la Argentina procedentes de la exportación de azúcar al mercado de los Estados Unidos disminuyeron de 210 millones de dólares EE.UU. en 1981 a 14 millones de dólares EE.UU. en 1987. En cuanto al volumen, las importaciones estadounidenses de azúcar se redujeron de unos 5 millones de toneladas cortas por término medio en el período 1979/81 a 1 millón de toneladas cortas aproximadamente en 1988. Al mismo tiempo, la parte correspondiente a la Argentina en esas importaciones disminuyó de unas 300.000 toneladas cortas por término medio en 1977/81 a 29.000 toneladas cortas en 1988. Aunque se había anunciado un contingente global más amplio para 1989 (1,2 millones de toneladas cortas), seguía siendo éste un nivel extremadamente reducido.

4.2 La Argentina consideraba que las restricciones cuantitativas impuestas por los Estados Unidos a las importaciones de azúcar eran incompatibles con las disposiciones del artículo XI y no cumplían las condiciones impuestas en ese artículo para mantener dichas restricciones. Además, las restricciones no se podían justificar invocando la Nota o la Exención. Habida cuenta de que el azúcar era un producto respecto del cual los Estados Unidos habían negociado una consolidación, en caso de aceptarse la hipótesis de que fuera posible aplicar restricciones ilimitadas al amparo de la Nota o de la Exención, los Estados Unidos, en contradicción con el criterio de las expectativas razonables,

tendrían derecho a reducir sus importaciones a cero. En ese caso, quedarían totalmente desprovistas de significado las concesiones otorgadas. La simple posibilidad de que una parte contratante pudiera modificar unilateralmente una concesión, además de minar la seguridad de las ventajas que se esperase obtener de ella, daría a la parte contratante que la otorgara una ventaja respecto a otras partes contratantes que cumplieran estrictamente las normas del Acuerdo General.

4.3 Por otra parte, la Argentina sostuvo que entre las condiciones para la concesión de la Exención, los Estados Unidos habían hecho referencia a unas medidas concretas que habían adoptado para reducir los abastecimientos resultantes de la cosecha de 1955, disminuyendo el nivel del sostenimiento de los precios o fijando contingentes comerciales en los niveles mínimos que permitía su legislación. Los Estados Unidos habían manifestado también el propósito de proseguir su intento de hallar una solución al problema de los sobrantes de productos agrícolas. Por consiguiente, no parecía que las restricciones cuantitativas que habían reducido las importaciones de azúcar de 3,7 millones de toneladas cortas en 1955, a 1,2 millones de toneladas cortas en 1987, al tiempo que la producción de azúcar en los Estados Unidos aumentaba en el mismo período de 4,3 a 6,7 millones de toneladas cortas, fueran compatibles con las condiciones de la Exención.

Australia

4.4 Australia señaló que el mandato del Grupo Especial abarcaba las restricciones impuestas por los Estados Unidos a la importación de productos agropecuarios y justificadas por dicho país en virtud de la Nota y la Excepción. No obstante, tras haber recordado que la cuestión de la conformidad con el Acuerdo General de los contingentes impuestos por los Estados Unidos a las importaciones de azúcar en bruto y refinado al amparo de la Nota había sido resuelta recientemente (L/6514), Australia limitaba su comunicación a una alegación contra ciertos aspectos de las restricciones justificadas en virtud de la Nota.

4.5 Australia sostuvo que las PARTES CONTRATANTES eran plenamente conscientes de que la concesión de la Exención en 1955 traería consigo, per se, la anulación o menoscabo de ventajas para otras partes contratantes. Ello quedaba reflejado tanto en la redacción de la Decisión de las PARTES CONTRATANTES como en el informe del Grupo de Trabajo que examinó la petición de la Exención por los Estados Unidos, al hacer referencia explícita al derecho de las partes contratantes a recurrir al artículo XXIII.

4.6 Australia afirmó además que la anulación o el menoscabo de ventajas resultantes para otras partes contratantes del Acuerdo General, a causa de la imposición por los Estados Unidos de restricciones a la importación al amparo de la Exención, se producía con independencia de que las restricciones a la importación en cuestión se aplicaran estrictamente en conformidad con la Exención y sus condiciones o procedimientos. Así lo establecía expresamente el párrafo 1 b) del artículo XXIII. Además, la referencia concreta al artículo XXIII en el texto de la Decisión constituía un reconocimiento de que la concesión de la Exención perturbaba el equilibrio de las ventajas resultantes del Acuerdo General para los Estados Unidos y para otras partes contratantes. Eso quería también decir, en opinión de Australia, que las partes contratantes que adoptaran medidas al amparo del artículo XXIII contra las restricciones impuestas por los Estados Unidos de conformidad con el artículo 22 no necesitaban ni estaban obligadas a demostrar la existencia de anulación o el menoscabo, ya que era un hecho establecido previamente. Lo único que había que decidir en tales casos era la amplitud de la anulación o del menoscabo sufrido por la parte contratante afectada y en qué grado se concedería autorización para suspender concesiones u otras obligaciones, según lo establecido en el artículo XXIII. Australia pidió al Grupo Especial que llegara a una conclusión favorable a esa interpretación.

Canadá

4.7 El Canadá sostuvo que las restricciones aplicadas por los Estados Unidos al azúcar y a los productos que contienen azúcar estaban en contradicción con los artículos II y XI del Acuerdo General y que eran incompatibles con las condiciones y garantías de la Exención concedida en 1955 de conformidad con el párrafo 5 del artículo XXV. En opinión del Canadá, al intentar justificar estas restricciones como una excepción protegida por el párrafo 5 del artículo XXV, los Estados Unidos habían aceptado que en caso contrario estarían en contradicción con los artículos II y XI del Acuerdo General. El Canadá señaló también que la Exención no afectaba a los derechos de las partes contratantes en relación con otros artículos del Acuerdo General, incluidos en especial los artículos XIII o XXIII.

4.8 El Canadá recordó varias medidas que afectaban a las importaciones de azúcar y que habían sido aplicadas por los Estados Unidos al amparo de su legislación interna. En especial, el Canadá se refirió a la prohibición, impuesta en 1983 de conformidad con el artículo 22, de importar ciertos productos que contienen azúcar incluidos en las partidas 155.75, 156.45, 183.01 y 183.05 del Arancel de los Estados Unidos y a los contingentes impuestos en 1985 al amparo de la misma disposición a las importaciones de todos los productos que contienen azúcar que no fueran ya objeto de la prohibición de importaciones aplicable a los productos de las partidas 156.45, 183.01 y 183.05 del mismo Arancel. El Canadá indicó que los Estados Unidos, en vista de sus obligaciones en virtud del Acuerdo General, habían intentado justificar las medidas aplicadas a esos productos alegando que estaban abarcadas por la Exención. El Canadá indicó que, como se trataba de una excepción a la aplicación del Acuerdo General, había que dar una interpretación estricta a las disposiciones de la Exención y que correspondía a la parte que se amparaba en dichas disposiciones la carga de demostrar que la excepción era aplicable. Por consiguiente, en opinión del Canadá, correspondía a los Estados Unidos demostrar que había respetado todas las condiciones y garantías anexas a la Exención al adoptar las medidas relativas al azúcar y a los productos que contienen azúcar cosa que los Estados Unidos no podían hacer. En especial, el Canadá destacó que esas medidas se habían adoptado sin las adecuadas notificaciones, consultas o transparencia y se habían mantenido a pesar de que había pruebas de que debían eliminarse.

4.9 El Canadá alegó también que la concesión de la Exención tenía que interpretarse a la luz de la exposición y de las circunstancias que condujeron a la Decisión de 1955. El Canadá sostuvo que la intención de las partes contratantes no había sido ni enmendar el Acuerdo General incorporando en él el artículo 22 ni mantener vigentes a perpetuidad las disposiciones de este artículo. Por el contrario, su intención había sido eximir, sólo en la medida necesaria, del cumplimiento de ciertas obligaciones a la vista del problema especial que se generaría cuando se produjeran unas importaciones mayores de lo normal como respuesta a los programas estadounidenses de sostenimiento de los precios y beneficiándose de ellos. En opinión del Canadá, las medidas aplicadas por los Estados Unidos al azúcar y en especial a los productos que contienen azúcar, que sustituían a los contingentes de sostenimiento aplicados al azúcar (que un grupo especial anterior había considerado que no tenían justificación válida de conformidad con el Acuerdo General) constituían un abuso de las disposiciones de la Exención y un intento de ampliar el alcance de esas disposiciones en un grado nunca previsto por las PARTES CONTRATANTES en 1955.

4.10 Respecto a los derechos aplicados al azúcar, el Canadá consideró que los Estados Unidos no habían hecho honor a las garantías dadas en 1977. La producción interna había pasado de 5,9 millones de toneladas cortas en 1982 a 7,3 millones en 1987, mientras que las importaciones habían disminuido espectacularmente de 6,1 millones de toneladas cortas en 1977 a 1,3 millones en 1987. En vista de las garantías dadas por los Estados Unidos y de conformidad con la condición prevista en la exención de que las restricciones serían eliminadas o mitigadas cuando la modificación de las circunstancias lo hiciera posible, el Canadá alegó que debían eliminarse los derechos aplicados al

azúcar. Por los mismos motivos, los Estados Unidos no podían justificar la imposición de contingentes al azúcar en virtud del artículo 22.

4.11 El Canadá alegó que en la medida en que no se podía justificar la imposición de restricciones al azúcar amparándose en la Exención, tampoco se podían justificar las posteriores medidas adoptadas en aplicación del artículo 22 por ser necesarias como apoyo al programa estadounidense de sostenimiento de precios del azúcar, comprendido en la Exención. En 1983, la prohibición de importar productos que contienen azúcar se impuso sin notificación y sin ofrecer la posibilidad de celebrar consultas. Además, los Estados Unidos no habían demostrado que la medida fuera necesaria como apoyo a los programas de sostenimiento de precios. Además, el Canadá alegó que si bien la Exención de 1955 permitía imponer restricciones en determinadas circunstancias, no permitía el uso de prohibiciones. Los Estados Unidos no podían justificar las prohibiciones aplicadas a los productos que contienen azúcar amparándose en la Exención. El Canadá sostuvo que las restricciones a la importación introducidas en 1985 se impusieron sin previo aviso y se aplicaron a productos que contenían unas cantidades mínimas de azúcar, cuya importación era inconcebible que pudiera considerarse un obstáculo para el programa aplicado por los Estados Unidos al azúcar. El Canadá consideraba que las PARTES CONTRATANTES, al conceder la Exención, no se habían propuesto que permitiera establecer restricciones a la importación de productos comestibles elaborados. El Canadá consideraba también que la falta de transparencia de los Estados Unidos, a la vista de su negativa a difundir una investigación posterior de la Comisión de Comercio Internacional a pesar de que el Canadá había solicitado acceso a ese informe, constituía un abuso de las condiciones de la Exención y de las garantías dadas por los Estados Unidos, incompatible con el propósito de la Exención. El Canadá destacó también que la solución que pudiera darse a la reclamación debía aplicarse sobre una base n.m.f.

Chile

4.12 Chile estimó que el Grupo Especial ofrecía una posibilidad muy útil de examinar si estaba justificado el mantenimiento de la Exención. Chile compartía muchas de las opiniones expuestas en el último proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido para examinar el informe anual de los Estados Unidos conforme a la Decisión de 1955 (Spec(88)14/Rev.4). En ese informe se hacía referencia, entre otras cosas, al hecho de que habían cambiado las circunstancias bajo las cuales se había concedido en 1955 la Exención; a los efectos negativos de la Exención sobre el comercio agropecuario y sobre el sistema del GATT; y a su mantenimiento durante un período muy largo. Chile recordó que su posición de principio respecto a las exenciones concedidas de conformidad con el párrafo 5 del artículo XXV era que debían tener una duración limitada; que la duración indefinida daba origen a privilegios prácticamente permanentes, socavando de este modo el equilibrio de derechos y obligaciones entre las partes contratantes.

4.13 Además, Chile consideraba que si bien la exención tenía por efecto permitir a los Estados Unidos aplicar medidas que eran incompatibles con el Acuerdo General, eso no alteraba de ningún modo su carácter de medidas incompatibles con el mismo. En otras palabras, el mantenimiento de dichas medidas era un caso de presunción de perjuicio que, ipso facto, podía dar origen a una autorización de las PARTES CONTRATANTES para suspender concesiones u obligaciones o recomendar otras medidas adecuadas para restablecer el equilibrio de los derechos y obligaciones entre los Estados Unidos y las demás partes contratantes afectadas.

Japón

4.14 El Japón estimaba que las restricciones a la importación impuestas por los Estados Unidos al amparo de la Exención tenían los mismos efectos negativos para el comercio que otras medidas restrictivas del comercio. El Japón reconocía que la exención tenía una duración indefinida y un

ámbito de cobertura de productos indeterminado, pero alegó que las PARTES CONTRATANTES la habían concedido en el supuesto de que las restricciones debían ser mitigadas o eliminadas con prontitud en cuanto dejaran de existir las circunstancias que habían exigido su imposición. Sin embargo, la Exención se había mantenido durante más de 30 años sin haber sido revisada.

4.15 El Japón mantuvo que esa situación no se podía considerar normal ni desde el punto de vista de la promoción del comercio internacional, que debía realizarse sobre una base de igualdad, ni desde el punto de vista del mantenimiento de la credibilidad del sistema del GATT. El Japón era consciente de que los Estados Unidos estaban dispuestos a debatir la cuestión de la Exención en el curso de la Ronda Uruguay. Sin embargo, la opinión del Japón era que a la vista de los distintos problemas que suponía la Exención, los Estados Unidos debían prescindir de ella por iniciativa propia, para que todas sus medidas restrictivas del comercio, en la actualidad amparadas por la Exención, quedasen en pie de igualdad con las medidas similares de restricción del comercio que mantenían otros países, y participaran a continuación en la labor conjunta de establecer nuevas normas y disciplinas para el comercio de productos agropecuarios en el marco del GATT.

Observaciones de los Estados Unidos

4.16 Los Estados Unidos indicaron que, en general, las exposiciones de las terceras partes interesadas eran instructivas porque mostraban el nivel de confusión que existía acerca de la política comercial de los Estados Unidos en el sector del azúcar, que efectivamente era un tema muy complejo. Por ejemplo, los contingentes, de cuyo impacto sobre su comercio de azúcar con los Estados Unidos se quejaba la Argentina, se aplicaban en virtud de la Nota y no tenían nada que ver con la Exención, al tiempo que no se aplicaban restricciones en virtud del artículo 22 al azúcar en bruto, que era la forma en que normalmente se comercializaba con azúcar.

4.17 En cuanto a la argumentación del Japón de que se había concedido la Exención a condición de que las restricciones aplicadas de conformidad con el artículo 22 fueran eliminadas o mitigadas rápidamente, tan pronto como las circunstancias que las impusieron "ya no las justificaran", los Estados Unidos estimaron que las referencias hechas en la Exención a la eliminación de las restricciones estaban condicionadas a que los Estados Unidos llegaran a la conclusión de que las circunstancias habían cambiado. Los Estados Unidos disentían de la opinión del Japón de que la Exención se había concedido como medida temporal de alivio; los documentos mostraban que los redactores de la Exención habían decidido conscientemente no incluir una fecha de expiración. Los Estados Unidos tampoco estaban de acuerdo con la declaración del Japón respecto a la ausencia de exámenes. La Exención exigía unos exámenes anuales y el Japón había participado en algunos grupos de trabajo encargados de tales exámenes anuales de la Exención.

4.18 Los Estados Unidos señalaron además que las observaciones presentadas por Chile ofrecían una imagen más exacta de la Exención e incluían algunas afirmaciones interesantes, especialmente que una exención indefinida alteraba el equilibrio de derechos y obligaciones resultantes del Acuerdo General. Los Estados Unidos sostuvieron que el equilibrio de derechos y obligaciones resultante del Acuerdo General siempre había incluido el párrafo 5 a) del artículo XXV y la posibilidad de conceder una exención, incluso aunque se tratara de una exención de duración ilimitada. También recordaron los Estados Unidos que la decisión de conceder una exención no era una acción unilateral de una parte contratante, sino una decisión de las PARTES CONTRATANTES en conjunto, adoptada por mayoría de dos tercios.

4.19 Respecto a la cuestión planteada por Australia sobre la aplicación del artículo XXIII a ciertas medidas cuando se hubiera concedido una exención de las obligaciones del Acuerdo General, los Estados Unidos aceptaron que eso equivalía como máximo a la reafirmación de que en ciertos casos en que se producía anulación o menoscabo sin violación de disposiciones había un derecho a recurrir,

especialmente al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII. Sin embargo, los argumentos de Australia dejaban sin respuesta algunas cuestiones significativas, por ejemplo el significado que debía darse en ese contexto a las decisiones de las PARTES CONTRATANTES de conceder exenciones y en qué medida la carga de la prueba debía ser atribuida a la parte reclamante de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo XXIII. Por otra parte, los Estados Unidos rechazaron la interpretación de Australia del párrafo 5 a) del artículo XXV, que implicaba que la invocación de las disposiciones de dicho artículo exigía que se reequilibraran formalmente las concesiones como precio por la concesión de una exención. Los Estados Unidos indicaron que en la historia de la negociación del artículo XXV no había nada que pudiera servir de apoyo a esa interpretación; si los redactores hubieran pretendido que existiera ese reequilibrio lo hubieran dicho.

4.20 Los Estados Unidos destacaron el argumento del Canadá de que la invocación de la Exención constituía una aceptación por parte de los Estados Unidos de que, de no ser por ella, las medidas estarían en contradicción con los artículos II u XI. Los Estados Unidos nunca habían aceptado que todas las medidas adoptadas fueran incompatibles con los artículos II u XI, sencillamente porque habían invocado la Exención. En el texto de ésta, el informe del Grupo de Trabajo encargado de ella, y la solicitud de la misma, ponían de manifiesto que el motivo de la misma era que las medidas exigidas por el artículo 22 podían violar el Acuerdo General, no que lo violarían. Los Estados Unidos recordaron que el único grupo especial, aparte del presente, que había examinado medidas aplicadas en virtud del artículo 22, el Grupo Especial que examinó el recurso del Uruguay al artículo XXIII, había concluido que los contingentes aplicados de conformidad con el artículo 22 al trigo y a la harina de trigo eran compatibles con el artículo XI y con el Protocolo de Aplicación Provisional (IBDD, 11S/157).

4.21 Los Estados Unidos alegaron que el Canadá había afirmado varias veces en su comunicación que las exenciones eran análogas a las excepciones previstas en el párrafo 2 del artículo XI. Los Estados Unidos no estaban de acuerdo con esa interpretación. Las excepciones en el marco del Acuerdo General eran una autorización de carácter general que cualquier parte contratante podía utilizar libremente, quedando abierta la posibilidad de que se planteara posteriormente una diferencia; las exenciones estaban sujetas a un examen previo, caso por caso, de las PARTES CONTRATANTES. Los Estados Unidos sostuvieron que las exenciones constituían un ejercicio fundamental de las facultades decisorias de las PARTES CONTRATANTES actuando por mayoría calificada de dos tercios, y que formaban parte de la práctica por ellas seguida en el marco del Acuerdo General. Las exenciones tenían exactamente la amplitud o limitación que en ellas mismas expresamente se previese; hacerlas más estrictas a posteriori era poner límites a las facultades de las PARTES CONTRATANTES. Los Estados Unidos dijeron que de hecho se habían concedido exenciones, por ejemplo, la exención del SGP (Cláusula de Habilitación), de las que cabía afirmar que estaban destinadas a ser de aplicación amplia. Igualmente, la alegación de que la Exención permitía restricciones pero no prohibiciones constituía de nuevo una falsa analogía con la distinción que se hacía en el párrafo 2 del artículo XI entre prohibiciones y restricciones. En el artículo 22 se hacía referencia a "las limitaciones cuantitativas" entre las que, en efecto, se podían incluir las prohibiciones, en especial cuando durante el período de referencia a que se hacía referencia en dicho artículo 22 no había existido comercio del producto, como ocurría en el caso actual.

4.22 En cuanto a las medidas adoptadas de conformidad con el artículo 22 respecto a los productos que contienen azúcar, los Estados Unidos reiteraron que los contingentes de importación de estos productos se habían introducido simplemente para evitar que las importaciones obstaculizaran el programa de sostenimiento de precios del azúcar, no para aplicar los contingentes previstos en la Nota. Respecto a su aplicación, los Estados Unidos, indicaron también que había que comprender que de conformidad con el artículo 22 quien tomaba las decisiones era el Presidente de los Estados Unidos, no la Comisión de Comercio Internacional. Se presentaban al Presidente las conclusiones y recomendaciones de la Comisión para ayudarle en sus decisiones, pero aquél podía

desestimarlas si tal era su deseo (por motivos de hecho, de política general o de otro tipo). La publicación de las conclusiones y recomendaciones de la Comisión no era una condición estipulada en la Exención y se daban a conocer al público sólo después de que el Presidente hubiera llegado a una decisión final, cosa que no había sucedido todavía en el caso aludido por el Canadá. Los Estados Unidos indicaron que habían cumplido lo exigido por la segunda condición de la Exención al hacer una notificación a las PARTES CONTRATANTES siempre que el Presidente solicitaba a la Comisión una investigación. También habían cumplido lo exigido por la tercera condición, a saber, tomar debidamente en consideración las representaciones que se le formularon, por ejemplo, los contingentes aplicados en 1985 a los productos que contienen azúcar habían sido modificados rápidamente a raíz de las representaciones formuladas por otras partes contratantes.

4.23 Los Estados Unidos recordaron también que cuando en 1955 solicitaron la Exención el representante estadounidense rechazó tajantemente aceptar como condición de la Exención que se limitaran las medidas que pudieran adoptarse de conformidad con el artículo 22 a aquellos casos en que se produjeran unas importaciones anormales por causa de un programa de sostenimiento de los precios. No obstante, las medidas aplicadas al azúcar y a los productos que contienen azúcar tenían exactamente el carácter que el propio Canadá consideraba adecuado para que tuviera validez la Exención, ya que eran necesarias para limitar las importaciones, más amplias de lo normal, que llegaban a los Estados Unidos debido al programa de sostenimiento de precios en vigor.

4.24 Los Estados Unidos recordaron además que ni el texto de la Exención ni el artículo 22 (anexo a la misma) respaldaban la afirmación del Canadá de que la Exención no había sido concedida con el propósito de que pudiera ser aplicada a productos alimenticios elaborados. El artículo 22 exigía al Presidente que impusiera restricciones a la importación de cualquier "producto" cuando considerara que se cumplían los criterios legales. El término "productos" era muy amplio y claramente se podía aplicar a productos derivados tales como las mezclas de azúcar. Las medidas adoptadas en 1983 y 1985 respecto a los productos que contienen azúcar, lo fueron de conformidad con las disposiciones de emergencia del párrafo b) del artículo 22, a las que se hacía referencia en el preámbulo de la Exención al resumir la solicitud de exención hecha por los Estados Unidos. Todas esas medidas habían sido adoptadas con carácter provisional únicamente y se había dado una amplia posibilidad de proceder a consultas después de la proclamación de la emergencia y antes de que el Presidente hubiera tomado decisiones definitivas; eso era plenamente compatible con las condiciones 2 y 3 de la Exención. En el comercio del azúcar y en los mercados de productos alimenticios se podían obtener beneficios muy elevados gracias a las diferencias entre los precios del azúcar estadounidenses y mundiales. El aviso previo de que se estaba examinando la posibilidad de imponer restricciones a la importación podía crear muchas complicaciones al fomentar las importaciones y aumentar la presión sobre el programa de sostenimiento de los precios; el artículo 22 tenía por objetivo proteger a esos programas precisamente contra ese tipo de complicaciones. En estos casos, lo adecuado era adoptar medidas inmediatas y las medidas de urgencia tenían que mantenerse en secreto.

4.25 En cuanto al vigésimo primer informe anual de los Estados Unidos sobre el artículo 22 (L/4727) los Estados Unidos señalaron que las declaraciones que contenía ese informe eran puramente descriptivas; no se había hecho ninguna promesa explícita o implícita. Además, todas las declaraciones incluidas en el documento L/4727 habían sido formuladas explícitamente en el contexto de las normas internas en vigor en aquel momento, que establecían un precio mínimo garantizado para el azúcar y exigían mantener ese precio sin ocasionar gastos al Erario Público. Las autoridades ejecutivas de los Estados Unidos habían mantenido en el nivel mínimo permitido por la Ley el precio garantizado.

5. CONSTATAIONES

Introducción

5.1 El Grupo Especial observó que las cuestiones a él sometidas se derivan esencialmente de los hechos siguientes: los Estados Unidos aplican un programa de sostenimiento de los precios internos del azúcar. Para ejecutar este programa, los Estados Unidos aplican en la actualidad medidas de restricción de las importaciones en virtud de facultades conferidas por dos textos jurídicos independientes. En virtud de la facultad conferida por la Nota del Arancel de Aduanas de los Estados Unidos, este país impone un contingente a las importaciones de azúcar en bruto y refinado. En el informe de un grupo especial, adoptado por las PARTES CONTRATANTES en junio de 1989, se llegó a la conclusión de que este contingente es incompatible con las disposiciones del Acuerdo General, a pesar de lo cual todavía sigue aplicándose. En virtud de la facultad conferida por el artículo 22 de su Ley de Ordenación Agraria, los Estados Unidos imponen además limitaciones cuantitativas a las importaciones de determinados productos que contienen azúcar y derechos a las importaciones de azúcar refinado. En virtud de lo dispuesto en dicho artículo 22, el Presidente de los Estados Unidos está obligado a imponer derechos o limitaciones cuantitativas a las importaciones de cualquier producto cuando, a su juicio, las importaciones del mismo hagan o tiendan a hacer ineficaz un programa de sostenimiento de los precios agrícolas internos, o lo obstaculicen de manera apreciable.

5.2 La Lista de Concesiones de los Estados Unidos comprende consolidaciones arancelarias para los azúcares, que se refieren también al azúcar refinado. Estas concesiones están supeditadas a la condición de que los derechos consolidados "seguirán en vigor mientras sea de aplicación en los Estados Unidos el capítulo II del "Sugar Act" de 1948 o cualquier otra legislación sensiblemente equivalente" y dichos derechos consolidados "en el caso de que entrase en vigor una legislación sensiblemente equivalente al capítulo II del "Sugar Act" de 1948, se aplicarían de nuevo ...". La Ley del Azúcar de 1948 expiró en 1974. Los contingentes impuestos a las importaciones de azúcar en virtud de esa Ley fueron sustituidos por contingentes aplicados al amparo de la Nota del Arancel de Aduanas de los Estados Unidos.

5.3 En el párrafo 1 de su artículo XI, el Acuerdo General prohíbe las restricciones a la importación, y en virtud del apartado b), párrafo 1 de su artículo II excluye la aplicación de derechos de importación superiores a los consolidados en una Lista de Concesiones. En 1955 las PARTES CONTRATANTES, actuando de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo XXV del Acuerdo General, decidieron eximir a los Estados Unidos del cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones de los artículos II y XI en lo que fuera necesario para evitar que cualquier medida que adoptara el Gobierno de dicho país con arreglo al citado artículo 22 fuera incompatible con las mencionadas disposiciones. Esta decisión (denominada en adelante la "Exención") se tomó teniendo en cuenta determinadas "garantías" dadas por los Estados Unidos y recogidas en el Preámbulo de la Exención y estaba sujeta a "condiciones y procedimientos" especificados.

5.4 La CEE había pedido al Grupo Especial que constatará que las medidas adoptadas por los Estados Unidos son incompatibles con lo dispuesto en los artículos II y XI y no se justifican en virtud de la Exención. La CEE había pedido además al Grupo Especial que constatará que las medidas, estén o no amparadas por la Exención, anulan o menoscaban ventajas resultantes para la CEE de los artículos II y XI, y que recomendará, como medida transitoria, que los Estados Unidos concedieran compensación.

Alcance de las constataciones del Grupo Especial: Contingente aplicado al azúcar en bruto y refinado

5.5 El Grupo Especial tomó nota de que en el informe de otro grupo especial adoptado por las PARTES CONTRATANTES se había constatado ya que el contingente aplicado a las importaciones de azúcar en bruto y refinado en virtud de la facultad conferida por la Nota del Arancel de los Estados Unidos es incompatible con las disposiciones del Acuerdo General, y que se había acordado en el Consejo que el presente Grupo Especial no se ocuparía de nuevo de las constataciones y conclusiones establecidas en ese informe (párrafo 1.2 supra). De ahí que el Grupo Especial decidiera que no examinaría la compatibilidad de ese contingente con las obligaciones que incumben a los Estados Unidos en virtud del Acuerdo General.

Los derechos de recurso de la CEE al artículo XXIII

5.6 Los Estados Unidos estiman que, con arreglo a los términos de la Exención, el recurso al artículo XXIII está limitado a las partes contratantes "afectadas" y que las medidas adoptadas al amparo de la Exención no afectan a la CEE. El Grupo Especial tomó nota de que en el texto de la Exención se dice meramente que ésta "no excluirá el derecho de toda parte contratante afectada a recurrir a las disposiciones apropiadas del artículo XXIII". Las palabras "no excluirá" indican claramente que la Exención no limita los derechos de las partes contratantes a prevalerse del artículo XXIII; dichas palabras expresan la intención de reafirmar estos derechos. En el informe del Grupo de Trabajo que examinó la solicitud de exención presentada por los Estados Unidos, se indica que la referencia al derecho de recurso al artículo XXIII por las partes contratantes afectadas tiene la finalidad de "reafirmar ese punto en relación con la imposición de restricciones a otros productos y con la ampliación o intensificación de las restricciones" (IBDD, 3S/144 del texto inglés). Esto confirma que las PARTES CONTRATANTES, al conceder la Exención, no tenían el propósito de limitar los derechos de recurso al artículo XXIII, sino de reafirmarlos en relación con eventuales problemas de interés particular. Por ello el Grupo Especial constató que la CEE tenía derecho a una investigación de su reclamación de conformidad con el párrafo 2 del artículo XXIII sin tener que demostrar que era parte "afectada" en el sentido de la Exención.

Compatibilidad de las restricciones aplicadas a los productos que contienen azúcar con las disposiciones del artículo XI y de los derechos aplicados al azúcar refinado con las disposiciones del artículo II

5.7 Después de las anteriores constataciones preliminares, el Grupo Especial examinó las medidas en cuestión a la luz de las disposiciones del Acuerdo General invocadas por la CEE y constató lo siguiente: las limitaciones cuantitativas impuestas a las importaciones de productos que contienen azúcar son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI que excluye toda prohibición o restricción de las importaciones que se aplique mediante contingentes. En cuanto a los derechos impuestos al azúcar refinado, el Grupo Especial observó que los Estados Unidos habían supeditado su concesión sobre los azúcares, con inclusión del azúcar refinado, a la vigencia de lo dispuesto en el Título II de la Ley del Azúcar de 1948 o de legislación sustancialmente equivalente. Los Estados Unidos estiman que, cuenta habida de que la Ley del Azúcar ha expirado y de que no existe una legislación sustancialmente equivalente, los tipos arancelarios que aplican a los azúcares no están consolidados en la actualidad. En opinión de los Estados Unidos, el apartado b) del párrafo 1 del artículo XI, que permite a las partes contratantes someter a "condiciones o cláusulas especiales" las consolidaciones arancelarias de su Lista de Concesiones, permite asimismo a las partes contratantes supeditar las concesiones arancelarias a la existencia de legislación nacional. La CEE considera que esta condición de la concesión arancelaria es incompatible con el Acuerdo General y por consiguiente no constituye una limitación válida de la concesión. En apoyo de esta opinión, la CEE citó el informe del grupo especial que examinó el contingente que los Estados Unidos aplican a las importaciones de azúcar en virtud de la Nota de su Arancel.

5.8 El Grupo Especial examinó la afirmación de la CEE a la luz de lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 1 del artículo II y del mencionado informe. El Grupo Especial observó que en dicho informe se expone 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" (L/6514, página 15). El Grupo Especial constató que los Estados Unidos habían aceptado en su Lista de Concesiones un compromiso adicional a las obligaciones ya estipuladas en el Acuerdo General, a saber, el de evitar la aplicación de unos derechos de importación superiores a niveles especificados, y que habían matizado este compromiso adicional con una cláusula especial al supeditarla a la existencia de determinada legislación nacional. Esta cláusula especial no es de aplicación a un compromiso que corresponda a los Estados Unidos en virtud de disposiciones del Acuerdo General distintas de las del artículo II; se aplica meramente al compromiso adquirido en virtud del artículo II de no imponer derechos de importación superiores a los tipos establecidos en la Lista. Si bien el otorgamiento de concesiones supeditadas a las facultades discrecionales del gobierno que las otorga podría carecer de significado por la evidente incertidumbre jurídica que así se crearía, el Acuerdo General no obliga a las partes contratantes a otorgar concesiones y les permite expresamente, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 b) del artículo II, someter a condiciones las concesiones que decidan otorgar. El hecho de que los Estados Unidos sometieran la efectividad de los tipos arancelarios para el azúcar a la existencia de cierta legislación nacional no es, por estos motivos, incompatible con las disposiciones del Acuerdo General. El Grupo Especial reconoció que una concesión no puede válidamente sujetarse a una cláusula especial que sea incompatible con el Acuerdo General. Tal cláusula especial sería contraria al principio reconocido por las PARTES CONTRATANTES de que los resultados de negociaciones incorporados en una Lista de Concesiones deben ser compatibles con el Acuerdo General (IBDD, 3S/225 del texto inglés). Ello no obstante, el Grupo Especial constató que las pruebas presentadas por las partes no le permitían llegar a la conclusión de que una legislación equivalente a las disposiciones del Título II de la Ley del Azúcar de 1948 sería necesariamente incompatible con el Acuerdo General, y en particular con las disposiciones del párrafo 2 del artículo XI. Por consiguiente, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que si bien los azúcares son objeto de concesiones arancelarias recogidas en la Lista de Concesiones de los Estados Unidos, los tipos máximos establecidos para los azúcares en esa Lista no son efectivos en la actualidad porque no existe una legislación sustancialmente equivalente al Título II de la derogada Ley del Azúcar de 1948. De ahí que los derechos aplicados al azúcar refinado no constituyan imposición de unos derechos superiores a los establecidos en la Lista de Concesiones de los Estados Unidos.

Justificación de las restricciones aplicadas a los productos que contienen azúcar, en virtud de la Exención

5.9 Tras haber constatado que las limitaciones cuantitativas impuestas a las importaciones de productos que contienen azúcar son incompatibles con las disposiciones del párrafo 1 del artículo XI, el Grupo Especial examinó si estas medidas se justifican en virtud de la Exención. El Grupo Especial examinó primeramente si los Estados Unidos han respetado los términos, condiciones y procedimientos a reserva de los cuales las PARTES CONTRATANTES eximieron a los Estados Unidos de sus obligaciones dimanantes de dicho artículo XI. En su examen, el Grupo Especial tomó en consideración que las exenciones se conceden de conformidad con el párrafo 5 del artículo XXV sólo en "circunstancias excepcionales", que eximen de las obligaciones derivadas de las normas básicas del Acuerdo General y que sus términos y condiciones han de interpretarse por ello de manera estricta. Sin embargo, el Grupo Especial tenía que tomar en consideración también que, en la Exención concedida a los Estados Unidos, las PARTES CONTRATANTES no especificaron con precisión cuáles eran las medidas concretas para cuya adopción se autorizaba a los Estados Unidos, sino que facultaron a este país para que aplicase una legislación nacional que concedía a la Administración estadounidense amplias facultades discrecionales para imponer derechos

o limitaciones cuantitativas a cualesquiera productos agrícolas o productos derivados de ellos y que era interpretada por el Poder Ejecutivo y por los Tribunales de los Estados Unidos.

5.10 La CEE aduce que la imposición de unos contingentes nulos para los productos que contienen azúcar equivalió a una prohibición de las importaciones, cuando la Exención sólo permite restricciones a la importación. El Grupo Especial observó que según el texto del artículo 22 se permiten las "limitaciones cuantitativas" mientras no reduzcan las importaciones más de un 50 por ciento con relación a las de un período de referencia anterior. Por consiguiente, el Grupo Especial constató sobre la base del texto del artículo 22 que figura anexo a la Exención, que la aplicación de dicho artículo 22 no excluye la limitación de las importaciones a cero cuando éstas hayan sido nulas en un período de referencia anterior y que, por tanto, nada impide a los Estados Unidos imponer en tales casos contingentes nulos para los productos que contienen azúcar. Al llegar a esta conclusión, el Grupo Especial reconoció sin embargo que las PARTES CONTRATANTES, al conceder la Exención en 1955, quizá no previeron que los Estados Unidos impondrían al amparo del artículo 22 prohibiciones de las importaciones de los productos que contienen azúcar con el fin de evitar que se eludiera un contingente sobre la importación de azúcar en bruto y refinado impuesto de manera incompatible con el Acuerdo General en ejercicio de otras facultades jurídicas; tampoco previeron quizá que se recurriría a contingentes nulos para impedir la entrada en el mercado de los Estados Unidos a productos nuevos o recientemente clasificados para los que evidentemente no podría aducirse un período de referencia.

5.11 La CEE opina que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con la Exención al imponer simultáneamente derechos sobre el azúcar refinado y restricciones al azúcar en bruto y refinado y a los productos que contienen azúcar. El Grupo Especial tomó nota de que lo dispuesto en el artículo 22 permite únicamente imponer bien sea derechos o bien limitaciones cuantitativas a la importación de cualquier producto, pero que dicho artículo 22 no limita las medidas que puedan adoptarse en ejercicio de facultades que otorgan otros textos jurídicos nacionales, como la Nota del Arancel de Aduanas. El Grupo Especial observó que el contingente aplicado al azúcar en bruto y refinado no se impone al amparo de lo dispuesto en el artículo 22 sino en virtud de la Nota, y que los derechos y las limitaciones cuantitativas impuestos en virtud del artículo 22 se aplican a diferentes productos: los derechos se imponen al azúcar refinado y las limitaciones cuantitativas se aplican a los productos que contienen azúcar. De ahí que el Grupo Especial concluyera, sobre la base del texto del artículo 22 que figura como anexo de la Exención, que los Estados Unidos no han impuesto, de manera incompatible con el artículo 22, derechos y limitaciones cuantitativas a las importaciones del mismo artículo y de manera simultánea. No obstante, el Grupo Especial reconoció que las PARTES CONTRATANTES, al conceder la Exención en 1955, quizá no previeron que los derechos contemplados en el artículo 22 se impondrían conjuntamente con restricciones aplicadas en virtud de facultades dimanantes de otro texto jurídico interno, de manera incompatible con las disposiciones del Acuerdo General.

5.12 La CEE aduce que los Estados Unidos no suprimieron ni mitigaron las medidas aplicadas al amparo del artículo 22 al azúcar y productos que contienen azúcar cuando las circunstancias lo permitieron, como exige la Condición 5 de la Exención. En concreto, la CEE argumenta que el Presidente de los Estados Unidos desatendió un dictamen de la Comisión de Comercio Internacional en el sentido de que no se habían cumplido las prescripciones del artículo 22. El Grupo Especial tomó nota de que dicho artículo 22 prevé que el Presidente, en circunstancias específicas, hará que se efectúe una encuesta y que "en el caso de que, teniendo en cuenta los resultados de las encuestas y después de recibir el informe con las conclusiones y recomendaciones formuladas al respecto, el Presidente compruebe la existencia de los hechos invocados, dictará una orden fijando los derechos..." (IBDD, 3S/37). En el artículo 22 se estipula además que, "toda decisión relativa a los hechos adoptada por el Presidente en virtud de este artículo será sin apelación" (IBDD, 3S/39). Por ello el Grupo Especial, sobre la base del texto del artículo 22 que figura como anexo de la Exención, llegó

a la conclusión de que las facultades definitivas para imponer medidas en virtud de dicho artículo 22 corresponde al Presidente, sin que obste el asesoramiento recibido de la Comisión de Comercio Internacional. A pesar de ello, el Grupo Especial reconoció que las PARTES CONTRATANTES, al conceder la Exención en 1955, quizá no previeron que el Presidente de los Estados Unidos desestimaría el dictamen del Organismo que le asesora sobre las medidas comprendidas en el ámbito del artículo 22.

5.13 Finalmente, el Grupo Especial examinó si los Estados Unidos habían cumplido la obligación que les impone la Condición 6 de la Exención de dar a conocer en sus informes anuales a las PARTES CONTRATANTES "todas las medidas que haya adoptado con objeto de resolver el problema de los sobrantes de productos agrícolas" (IBDD, 3S/37). El Grupo Especial tomó nota de que, en virtud de esa disposición, los Estados Unidos tienen obligación de presentar informe únicamente sobre todas las medidas adoptadas para resolver el problema de los excedentes de productos agrícolas y no sobre la falta de tales medidas. El Grupo Especial estimó que corresponde a las PARTES CONTRATANTES, en sus exámenes de los informes anuales de los Estados Unidos, sacar las conclusiones que se impongan de la falta de informes sobre dichas medidas.

5.14 Tras haber constatado que las restricciones de las importaciones de productos que contienen azúcar no se impusieron en contradicción con los términos, condiciones y procedimientos con sujeción a los cuales las PARTES CONTRATANTES eximieron a los Estados Unidos de sus obligaciones dimanantes del artículo XI, el Grupo Especial abordó la alegación de la CEE de que esas restricciones no se justifican en virtud de la Exención porque los Estados Unidos no han respetado las garantías en atención a las cuales las PARTES CONTRATANTES otorgaron la Exención. A este respecto, el Grupo Especial tomó nota de lo siguiente: en el preámbulo de la Exención se recogen varias declaraciones de los Estados Unidos, entre otras "que el Gobierno de los Estados Unidos tiene el propósito de proseguir su intento de hallar una solución al problema de los sobrantes de productos agrícolas". En la parte dispositiva de la Exención, se dice que las PARTES CONTRATANTES eximen a los Estados Unidos de sus obligaciones "teniendo en cuenta las garantías mencionadas anteriormente" (IBDD, 3S/34). La CEE sostiene que la Exención no se utiliza para justificar medidas restrictivas de las importaciones que se aplican conjuntamente con reducciones de la oferta interna sino medidas encaminadas a fomentar la producción nacional, y la inobservancia de las garantías mencionadas en el preámbulo constituye incumplimiento de las condiciones de la Exención.

5.15 El Grupo Especial tomó nota de que el texto de la Exención distingue claramente entre "garantías" y "condiciones". En él se indica que la Exención se concede "teniendo en cuenta" las garantías y "a reserva de" las condiciones (IBDD, 3S/34). Las palabras "teniendo en cuenta" sugieren que las garantías dadas por los Estados Unidos se citan como razones de la acción de las PARTES CONTRATANTES. Las palabras "a reserva de" indican que las condiciones mencionadas son requisitos que los Estados Unidos han de cumplir para poder tomar medidas al amparo de la Exención. El informe del Grupo de Trabajo que examinó la solicitud de una exención formulada por los Estados Unidos confirma que este país no consideraba que las garantías constituyeran compromisos jurídicamente vinculantes para futuras políticas agrícolas internas. En ese informe se dice lo siguiente:

"Si bien aceptó que figurase en la Decisión que el Gobierno de los Estados Unidos tenía el propósito de proseguir su intento de hallar una solución al problema de los sobrantes de productos agrícolas, el representante de los Estados Unidos no pudo aceptar la sugerencia de que, como condición de la Exención, el Gobierno de los Estados Unidos debía comprometerse a adoptar medidas para suprimir las causas subyacentes de la situación que hace precisa la aplicación de restricciones al amparo del artículo 22" (IBDD, 3S/142-3 del texto inglés).

En dicho informe se añade además que los miembros del Grupo de Trabajo hicieron propuestas de que se incluyeran otras condiciones pero que estas condiciones no se recogieron en la Exención porque los Estados Unidos explicaron que una modificación del artículo 22 adoptada por el Congreso en 1951 preveía:

"que ningún acuerdo internacional concertado se aplicará de manera incompatible con las disposiciones del artículo 22. La Exención se precisaba para suprimir cualquier posible incompatibilidad entre lo dispuesto en ese artículo y las obligaciones de los Estados Unidos en virtud del Acuerdo General, de modo que pudiera cumplirse este mandato del Congreso" (IBDD, 3S/142 del texto inglés).

Por estos motivos, el Grupo Especial constató que el cumplimiento de las garantías recogidas en el preámbulo de la Exención no forma parte de los requisitos jurídicos que han de cumplir los Estados Unidos para poder tomar medidas al amparo de la Exención.

5.16 Aunque llegó a la conclusión de que los Estados Unidos no habían actuado en contravención de los términos, condiciones y procedimientos de la Exención al imponer limitaciones cuantitativas a las importaciones de productos que contienen azúcar, el Grupo Especial estimó que las PARTES CONTRATANTES, al otorgar la Exención en 1955, quizá no previeron que los Estados Unidos recurrirían al artículo 22 de la manera descrita en los párrafos 5.10 a 5.12 *supra*, ni que aplicarían una política azucarera del tipo de la actual, en razón de las garantías analizadas en los párrafos 5.14 a 5.15 *supra*. La facultad que tienen las PARTES CONTRATANTES para conceder exenciones de conformidad con el párrafo 5 del artículo XXV implican la facultad de retirar o modificar las exenciones otorgadas. Las cuestiones de si los Estados Unidos utilizan el artículo 22 de la manera prevista por las PARTES CONTRATANTES al conceder la Exención y de si dicho país actúa de conformidad con las garantías en atención a las cuales las PARTES CONTRATANTES otorgaron la Exención pueden ser pertinentes para una Decisión de las PARTES CONTRATANTES en el sentido de retirar o modificar dicha Exención. Ello no obstante, no entra en el mandato de los grupos especiales establecidos en virtud del párrafo 2 del artículo XXIII proponer modificaciones de las disposiciones del Acuerdo General, sino hacer constataciones acerca de la interpretación y aplicación de las disposiciones vigentes (véase IBDD, 35S/277; L/6568, página 24), y por ello el Grupo Especial no abordó la cuestión de una retirada o modificación de la Exención.

Anulación o menoscabo de ventajas resultantes del Acuerdo General

5.17 El Grupo Especial pasó a examinar seguidamente la alegación de la CEE de que las restricciones impuestas a los productos que contienen azúcar, al ser incompatibles con las disposiciones del artículo XI, anulan o menoscaban ventajas resultantes para la CEE del Acuerdo General, cumplan o no las condiciones de la Exención, y que los Estados Unidos deben por consiguiente conceder una compensación. El argumento comunitario a este respecto consiste fundamentalmente en que la Exención no altera la naturaleza jurídica de una medida; meramente suspende la obligación de aplicar disposiciones del Acuerdo General. La presunción establecida en el Entendimiento relativo a la Solución de Diferencias (IBDD, 26S/235) de que una medida incompatible con el Acuerdo General anula o menoscaba ventajas resultantes de ese Acuerdo en el sentido de su artículo XXIII se aplica por tanto independientemente de que la medida esté o no comprendida en una Exención. La CEE estima que su posición está respaldada por una nota que figura en el informe del Grupo Especial sobre el Recurso del Uruguay al artículo XXIII, en el cual se dice que "... la adopción ... de una decisión que implique una exención no modifica la naturaleza de una medida (es decir, su compatibilidad o incompatibilidad con el Acuerdo General)" (IBDD, 11S/105). La CEE, aludiendo a una disposición del Entendimiento relativo a la Solución de Diferencias que estipula que sólo se debe conceder una compensación "como solución provisional" hasta la supresión de las medidas incompatibles con el Acuerdo General (IBDD, 26S/235), sostiene

además que tiene derecho a una compensación como solución provisional hasta que se supriman las restricciones impuestas a las importaciones de productos que contienen azúcar.

5.18 El Grupo Especial examinó estos argumentos a la luz de lo dispuesto en el párrafo 1 a) del artículo XXIII, que se aplica a las reclamaciones de anulación o menoscabo de ventajas resultantes del Acuerdo General a consecuencia de que "otra parte contratante no cumpla con las obligaciones contraídas en virtud del presente Acuerdo". El Grupo Especial constató que las restricciones aplicadas a los productos que contienen azúcar, aun siendo incompatibles con las obligaciones que incumben a los Estados Unidos en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI, son conformes a los términos de una decisión de las PARTES CONTRATANTES por las que se les exime de esa obligación de conformidad con el párrafo 5 del artículo XXV. Dado que tanto el párrafo 1 del artículo XI como el párrafo 5 del artículo XXV forman parte del Acuerdo General, la imposición de restricciones en conformidad con la Exención no puede constituir incumplimiento [por los Estados Unidos] de "las obligaciones contraídas en virtud del presente Acuerdo", en el sentido de lo estipulado en el párrafo 1 a) del artículo XXIII.

5.19 El Grupo Especial pasó luego a examinar las consecuencias de la nota que figura en el informe sobre el Recurso del Uruguay al artículo XXIII, según la cual "la adopción ... de una Decisión que implique una exención no modifica la naturaleza de una medida (es decir, su compatibilidad o incompatibilidad con el Acuerdo General)". El Grupo Especial observó que el Grupo que presentó ese informe había examinado las restricciones impuestas a la importación por Alemania y que este país había obtenido una exención para esas restricciones pero insistía a pesar de ello en que quedaban comprendidas en el ámbito de la cláusula de la legislación vigente, recogida en su Protocolo de Adhesión al Acuerdo General (IBDD, 8S/33 y 10S/134). Con este antecedente, cabe interpretar que la nota indica que una decisión de las PARTES CONTRATANTES en el sentido de eximir de una obligación para una medida concreta no constituye una resolución de las PARTES CONTRATANTES en el sentido de que la medida es incompatible con el Acuerdo General y que, por consiguiente, nada impide a una parte contratante que haya obtenido una exención para una medida determinada sostener en el curso del procedimiento previsto en el párrafo 2 del artículo XXIII que la medida sería compatible con el Acuerdo General aun sin la exención. Por tanto, la nota no respalda la conclusión de que una parte contratante que impone una medida incompatible con una determinada disposición del Acuerdo General pero comprendida en los términos de una decisión por la que se exime de las obligaciones dimanantes de esa disposición de conformidad con el párrafo 5 del artículo XXV no cumple las obligaciones que le corresponden en virtud del Acuerdo General, en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XXIII. Ello no obstante, en opinión del Grupo Especial, la nota puede considerarse indicación de que una medida incompatible con una determinada disposición del Acuerdo General sigue siendo incompatible con esa determinada disposición aunque las PARTES CONTRATANTES hayan autorizado, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo XXV en circunstancias excepcionales, el mantenimiento de la misma con sujeción a condiciones especificadas.

5.20 A continuación el Grupo Especial examinó la reclamación de la CEE a la luz de lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII, al que puede recurrirse en relación con la aplicación de cualquier "medida, contraria o no a las disposiciones del presente Acuerdo", y por consiguiente también en relación con cualquier medida objeto de una exención. Las PARTES CONTRATANTES confirmaron este derecho al declarar en la Exención que su decisión "no excluirá el derecho de toda parte contratante afectada a recurrir a las disposiciones apropiadas del artículo XXIII (IBDD 3S/34). La CEE consideraba que las PARTES CONTRATANTES, al conceder la Exención, habían señalado expresamente que las medidas adoptadas al amparo de ésta constituían, en determinados casos, menoscabo de ventajas resultantes del Acuerdo General y que, por ello, ese menoscabo no tenía que ser demostrado por la Comunidad. El Grupo Especial tomó nota de que las PARTES CONTRATANTES, en su decisión relativa a la Exención, declararon que "lamentan que

las circunstancias impongan a los Estados Unidos la necesidad de seguir aplicando restricciones a la importación que, en ciertos casos, perjudican los intereses comerciales de otras partes contratantes, disminuyen el valor de las concesiones otorgadas por los Estados Unidos y obstaculizan, por lo tanto, el logro de los objetivos del Acuerdo General" (IBDD 3S/34). En opinión del Grupo Especial, por sí sola esta declaración no proporciona orientación suficiente en cuanto a la naturaleza de los casos concretos en que resultan menoscabadas las concesiones y, por ello, ha de determinarse en el caso de cada medida adoptada al amparo de la Exención si causa o no tal menoscabo. De ahí que el Grupo Especial llegara a la conclusión de que el hecho de que las restricciones declaradas incompatibles con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI sean conformes con los términos de la Exención no impide a la CEE presentar una reclamación al amparo de lo dispuesto en el párrafo 1 b) del artículo XXIII del Acuerdo General, si bien incumbe a la CEE demostrar que esas restricciones han dado lugar a una anulación o menoscabo de ventajas resultantes para ella del Acuerdo General.

5.21 Con arreglo al Entendimiento de 1979 relativo a la Solución de Diferencias, a la parte contratante que presente una reclamación al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII "se le exigirá que presente una justificación detallada" (IBDD 26S/235). El Grupo Especial tomó nota de que lo dispuesto en el párrafo 1 b) del artículo XXIII, tal como lo concibieron sus redactores y lo aplican las PARTES CONTRATANTES, sirve principalmente para proteger el equilibrio de las concesiones arancelarias (EPCT/A/PV6, página 5; IBDD, Vol. II/188; 1S/53 (texto inglés); 10S/227). Por consiguiente, de la parte que presente una reclamación al amparo de esa disposición se espera normalmente que explique detalladamente que han sido anuladas o menoscabadas ventajas resultantes para ella de una concesión arancelaria. La CEE no ha alegado que a consecuencia de medidas adoptadas al amparo de la Exención hayan sido anuladas o menoscabadas ventajas para ella resultantes de una concesión arancelaria hecha por los Estados Unidos de conformidad con el artículo II. La principal justificación de su alegación de anulación o menoscabo que la CEE presentó al Grupo Especial fue que las restricciones, a pesar de la Exención, han seguido siendo incompatibles con el Acuerdo General. El Grupo Especial reconoció que lo dispuesto en el párrafo 1 b) del artículo XXIII no excluye las reclamaciones de anulación o menoscabo sobre la base de disposiciones del Acuerdo General distintas del artículo II. No obstante, el Grupo Especial observó que el párrafo 1 b) del artículo XXIII se aplica independientemente de que la medida de que se trate contravenga lo dispuesto en el Acuerdo General y que, por ello, la cuestión de si una medida incompatible con el párrafo 1 del artículo XI sigue siendo incompatible con el Acuerdo General a pesar de estar abarcada por una exención no puede, por sí sola, determinar si tal medida anula o menoscaba ventajas resultantes del Acuerdo General en el sentido de esa disposición. Por tanto, toda reclamación presentada al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII debe ir sustentada mediante la justificación de que va más allá de una mera calificación de que la medida de que se trate es incompatible con el Acuerdo General.

5.22 El Grupo Especial examinó además la cuestión de si la CEE había aducido una justificación sustanciada de su alegación de que los Estados Unidos deben otorgar compensación por las medidas adoptadas al amparo de la Exención. Como se señala en el informe de un anterior grupo especial adoptado por las PARTES CONTRATANTES, no existe en el Acuerdo General ninguna disposición que obligue a las partes contratantes a otorgar una compensación (L/6491, página 57). En el párrafo 4 del anexo del Entendimiento relativo a la Solución de Diferencias, que la CEE aduce como base para su reclamación se da a las partes contratantes la posibilidad de conceder una compensación en el caso de que no sea factible suprimir inmediatamente las medidas incompatibles con el Acuerdo General y como solución provisional hasta su supresión. Con arreglo a esa disposición una parte contratante puede preferir otorgar una compensación para detener una solicitud de autorización de medidas de retorsión al amparo del párrafo 2 del artículo XXIII, pero el Entendimiento no le obliga a otorgarla. Por este motivo el Grupo Especial estimó que la CEE no había aportado la necesaria justificación para su alegación de que la supuesta anulación o menoscabo le da derecho a compensación de parte de los Estados Unidos.

5.23 Por los motivos expuestos en los párrafos anteriores, el Grupo Especial no examinó a la luz de lo dispuesto en el párrafo 1 b) del artículo XXIII el caso a él sometido. No obstante, el Grupo Especial desea insistir en que nada de lo expuesto en el presente informe tiene por objeto impedir que la CEE pueda presentar una reclamación al amparo de esa disposición con la necesaria justificación detallada.

6. CONCLUSIONES

6.1 A la luz de las constataciones que anteceden, el Grupo Especial llegó a las conclusiones siguientes:

- a) el hecho de la imposición de los derechos al azúcar refinado no implica que sean derechos superiores a los tipos actualmente efectivos con arreglo a la Lista de Concesiones de los Estados Unidos; y
- b) las restricciones impuestas a las importaciones de productos que contienen azúcar son incompatibles con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI pero son conformes con los términos, condiciones y procedimientos de la Exención concedida en 1955 por las PARTES CONTRATANTES a los Estados Unidos de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo XXV y en relación con las restricciones impuestas a la importación en virtud del artículo 22 de la Ley de Ordenación Agraria de los Estados Unidos.

6.2 El Grupo Especial llegó además a la conclusión de que el cumplimiento por los Estados Unidos de las garantías en atención a las cuales las PARTES CONTRATANTES otorgaron la Exención no forma parte de las condiciones que los Estados Unidos han de cumplir para adoptar medidas al amparo de la Exención pero sin embargo pueden ser pertinentes para una decisión de las PARTES CONTRATANTES en el sentido de retirar o modificar la Exención.

6.3 Finalmente, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que la CEE no ha aportado la necesaria justificación detallada que permita examinar su reclamación a la luz de las disposiciones del párrafo 1 b) del artículo XXIII, pero nada impide a la CEE presentar al amparo de esa disposición una reclamación con la justificación detallada que se requiere.