

CONCILIACION

COMUNIDADES EUROPEAS REINTEGROS POR LAS EXPORTACIONES DE AZUCAR RECLAMACION DE AUSTRALIA

*Informe del Grupo especial adoptado el 6 de noviembre de 1979
(L/4833 - 26S/316)*

I. *Introducción*

1.1 En una comunicación de fecha 25 de septiembre de 1978, que se distribuyó a las partes contratantes, el Gobierno de Australia presentó una reclamación en la que se quejaba de que los reintegros a la exportación de azúcar aplicados por las Comunidades Europeas eran incompatibles con las obligaciones por éstas contraídas en virtud del Acuerdo General, y además pidió que se estableciera un grupo especial para examinar el problema (L/4701).

1.2 El Consejo deliberó por primera vez sobre el asunto en su reunión de 18 de octubre de 1978, en la que el representante de Australia invocó las disposiciones pertinentes del párrafo 2 del artículo XXIII.

1.3 En su reunión de 6 de noviembre de 1978, el Consejo acordó establecer un grupo especial con el mandato siguiente:

"Examinar los asuntos referentes a las prácticas seguidas por la CEE en materia de exportación de azúcar, sometidos a las PARTES CONTRATANTES por Australia en el documento L/4701, y presentar el correspondiente informe."

El Consejo autorizó a su Presidente a nombrar al Presidente y a los miembros del Grupo especial en consulta con las partes interesadas.

1.4 De conformidad con ello, el 14 de noviembre de 1978 el Presidente comunicó al Consejo que el Grupo especial había quedado establecido con la siguiente composición:

Presidente: Sr. P. Kaarlehto (Embajador, Misión Permanente de Finlandia, Ginebra)

Miembros: Sr. B. Eberhard (Jefe de Sección, Division fédérale du Commerce, Palais fédéral, Berna)

Sr. I. Parman (Consejero, Misión Permanente de Turquía, Ginebra).

1.5 En la reunión del Consejo celebrada el 18 de octubre de 1978, varias delegaciones apoyaron las declaraciones de Australia, y los representantes de Brasil, Filipinas y la India manifestaron su intención de someter representaciones al Grupo especial. Posteriormente, Brasil recurrió por su propia cuenta a las disposiciones del párrafo 2 del artículo XXIII y obtuvo el establecimiento de un Grupo especial diferente para examinar su diferencia con las Comunidades Europeas respecto al sistema de reintegros aplicado por estas últimas a las exportaciones. Los otros dos países mencionados no sometieron representaciones a este Grupo.

II. Argumentos principales

2.1 Al presentar su reclamación al Consejo de Representantes, la delegación de Australia alegó que el sistema de subvenciones a la exportación de azúcar concedidas o mantenidas por las Comunidades Europeas:

- a) no era compatible con las obligaciones contraídas por los Estados miembros de las Comunidades Europeas en virtud del Acuerdo General;
- b) había tenido por resultado que los exportadores de la Comunidad lograsen más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación de azúcar, en el sentido del artículo XVI del Acuerdo General;
- c) había causado o amenazado causar un perjuicio grave a los intereses de Australia;
- d) había anulado o menoscabado las ventajas resultantes para Australia directa o indirectamente del Acuerdo General; y
- e) había constituido un obstáculo para la consecución de los objetivos del Acuerdo General.

2.2 El Grupo especial oyó los argumentos de las partes respecto de los diversos puntos de la reclamación enumerados en el párrafo 2.1 supra. A continuación (párrafos 2.3 a 2.30) se resumen los argumentos esgrimidos por las partes en relación con cada uno de dichos puntos.

2.3 Además de los puntos mencionados en el párrafo 2.1, el representante de Australia sostuvo que las Comunidades Europeas no habían respetado las disposiciones del artículo XVI, párrafo 1, por cuanto no habían suministrado información adecuada acerca de la importancia y la naturaleza de la subvención, los efectos que estimaban habría de ocasionar en las cantidades de azúcar exportado, y las circunstancias que habían hecho necesaria la subvención.

2.4 El representante de las Comunidades Europeas adujo que el reglamento comunitario sobre el azúcar había sido notificado al GATT de conformidad con el artículo XVI, párrafo I.

- a) *"El sistema de subvenciones no es compatible con las obligaciones contraídas por los Estados miembros de las Comunidades Europeas en virtud del Acuerdo General;"*
- i) *Observaciones generales*

2.5 El representante de Australia sostuvo que las subvenciones aplicadas por la Comunidad a sus exportaciones de azúcar eran incompatibles con las obligaciones que le imponía el artículo XVI del Acuerdo General. La concesión o el mantenimiento de una subvención podía conducir a un aumento tal de las exportaciones que podría causar o amenazar causar un perjuicio grave a los intereses de otra parte contratante (artículo XVI, párrafo 1). Las partes contratantes deberían esforzarse por evitar la concesión de subvenciones a la exportación de los productos básicos. No obstante, si una parte contratante concede tales subvenciones, éstas no serán aplicadas de manera tal que dicha parte contratante absorba entonces más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación del producto de referencia (artículo XVI, párrafo 3). La organización del mercado de la Comunidad en el sector del azúcar, que es un producto básico en el sentido del artículo XVI, párrafo 3, conlleva subvenciones a la exportación cuya aplicación no es compatible con las citadas disposiciones del artículo XVI.

2.6 El representante de las Comunidades Europeas reconoció que las disposiciones del Acuerdo General aplicables a ese respecto eran las estipuladas en el artículo XVI, y más precisamente en el

párrafo 3. Sin embargo, según esas disposiciones, el sistema de reintegros de la Comunidad sólo sería incompatible con las disposiciones del Acuerdo General si como resultado de su aplicación la Comunidad obtuviera más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación. Además, refiriéndose a las notas interpretativas al artículo XVI, párrafo 3, alegó que la participación de una parte contratante en el comercio mundial de exportación podía variar o incluso aumentar sin ser necesariamente más de una parte equitativa.

ii) *Aplicación del sistema (relación entre subvenciones, cantidades y precios)*

2.7 El representante de Australia dijo que la cuantía total de las subvenciones comunitarias al azúcar aumentó rápidamente de 1975 a 1978, y que la cuantía de la subvención por tonelada así como las cantidades objeto de subvenciones a la exportación se incrementaron durante el período siguiente a 1975. Señaló además que durante ese período en que la Comunidad había concedido subvenciones excesivas se había registrado un agudo descenso de los precios mundiales del azúcar, y en varias ocasiones el precio diario en Londres del azúcar blanco había sido inferior al precio del azúcar en bruto.

2.8 El mencionado representante citó el acuerdo alcanzado en 1948 por las PARTES CONTRATANTES, según el cual la expresión "aumentar las exportaciones", que figura en el artículo XVI, "debe interpretarse que se refiere también al mantenimiento de las exportaciones a un nivel superior al que tendrían sin subvención".¹ Afirmó que el crecimiento cuantitativo de las exportaciones de azúcar de la Comunidad y el consiguiente aumento de su parte de mercado habían excedido con creces de lo que podía razonablemente preverse en ausencia de subvenciones. Por ejemplo, en agosto de 1978, cuando el precio diario en Londres del azúcar blanco era de 206 dólares de los Estados Unidos por tonelada, los exportadores de la Comunidad pudieron disponer de una subvención equivalente a 403 dólares por tonelada. Cabía suponer que en ausencia de esas subvenciones no se habrían realizado unas ventas comerciales que requerían una subvención de tal magnitud. Más aún, no existía ningún tope que limitara la cuantía de la subvención comunitaria, cuyos aumentos habían tendido por lo menos a compensar, y a menudo con creces, la disminución de los precios mundiales. Quedaba claro, pues, que el nivel de las exportaciones efectivas no se había alcanzado sino gracias a esas subvenciones.

2.9 Además, si bien el azúcar blanco y el azúcar en bruto se cotizaban separadamente, el hecho de que los dos productos pudieran sustituirse entre sí significaba que al haber un excedente de azúcar blanco, sus precios tenían una fuerte repercusión sobre los del azúcar en bruto. Por otra parte, los importadores tradicionales de azúcar en bruto podían optar por comprar azúcar blanco cuando la diferencia entre los precios de éste y del azúcar en bruto era inferior al coste del refino. Siendo las Comunidades Europeas el mayor exportador mundial de azúcar blanco, y en la medida en que los comerciantes conocían las disponibilidades comunitarias de exportación, cabría afirmar que el sistema de la Comunidad era susceptible de ser manipulado para "dirigir el mercado". El representante de Australia señaló también que en 1977 las cotizaciones medias al contado ("spot") en la Bolsa de París bajaron constantemente durante los nueve primeros meses del año y la disminución total fue del orden de 5,3 unidades de cuenta por 100 kg. En cambio, el promedio ponderado de los reintegros por exportación progresó sin interrupción (6,6 unidades de cuenta) y en una cuantía superior al descenso de la cotización media al contado. En agosto y septiembre de 1977 el precio diario en Londres del azúcar blanco fue inferior al precio del azúcar en bruto; desde entonces la diferencia entre ambos precios ha oscilado dentro de límites estrechos, y en ningún caso el margen ha cubierto el valor agregado del refino. Además, los bajos precios del azúcar blanco resultantes de las exportaciones subvencionadas

¹Analytical Index, Third Revision, pág. 87, párrafo 8, o IBDD, Vol. II/44, párrafo 29 a) de la versión inglesa. Reproducido en español en IBDD, 9S/25.

de la Comunidad habían reducido sustancialmente las operaciones remuneradoras de refino y reexportación basadas en el azúcar en bruto. En varios países, los planes para la creación de nuevas refineras de azúcar en bruto o para la ampliación de las existentes habían quedado relegados indefinidamente debido, en gran medida, a la falta de rentabilidad de esas operaciones mientras la Comunidad siguiera ofreciendo azúcar blanco a bajo precio.

2.10 El representante de las Comunidades Europeas declaró que no había necesariamente relación entre el aumento en la cuantía de los gastos y la expansión de las exportaciones, y que el orden de magnitud de los reintegros y su monto global no podían constituir un elemento apropiado para interpretar el párrafo 3 del artículo XVI. Tampoco se podía considerar que una mayor inversión en reintegros tuviera la finalidad o el efecto de aumentar las exportaciones comunitarias. Un reintegro relativamente importante significaba lo mismo que un reintegro moderado, en cuanto a permitir que las exportaciones comunitarias se acercaran al precio mundial. La cuantía del reintegro se calculaba simplemente para permitir las exportaciones y no para estimularlas. Así pues, los reintegros habían variado esencialmente en función de las fluctuaciones de los precios en el mercado mundial, teniendo en cuenta el sistema de precios aplicado en las Comunidades Europeas. Evidentemente, un período de precios bajos en el mercado mundial afectaría inevitablemente al volumen de los gastos comunitarios en concepto de reintegros. Dada la carga financiera que significaban estos reintegros, las Comunidades Europeas tenían sumo interés en evitar toda degradación de los precios en el mercado mundial a fin de limitar los reintegros. El representante de las Comunidades Europeas impugnó la afirmación del representante de Australia de que era posible manipular el sistema comunitario para dirigir el mercado.

2.11 Sostuvo también que la disparidad entre el descenso de los precios mundiales y el aumento de los reintegros comunitarios se debía principalmente a un incremento del precio de intervención de la Comunidad y a un cambio en la relación entre los precios al contado y los precios a plazo determinado en el mercado mundial. Por otra parte, Australia no había probado que el monto del reintegro comunitario hubiera tenido por efecto hacer bajar el precio del producto exportado por las Comunidades Europeas a un nivel inferior al del precio mundial.

2.12 En cuanto a la relación entre los precios del azúcar blanco y del azúcar en bruto, señaló que no se trataba de nada nuevo, sino de un hecho que ocurría con frecuencia cuando los precios del azúcar en el mercado mundial eran bajos. En 1966/1967 y en 1967/1968, es decir, antes de la entrada en vigor de la reglamentación comunitaria, el precio medio anual al contado del azúcar blanco en la Bolsa de París se había aproximado o había sido incluso inferior a la media anual del precio diario en Londres del azúcar en bruto.

b) *"El sistema de subvenciones ha tenido por resultado que los exportadores de la Comunidad logren más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación de azúcar, en el sentido del artículo XVI del Acuerdo General;"*

i) *Argumentos básicos*

2.13 El representante de Australia observó que el Acuerdo General no daba una definición de lo que podía constituir una "parte equitativa" del comercio mundial de exportación, pero en el párrafo 3 del artículo XVI se estipulaba que debían tenerse en cuenta las partes absorbidas durante un período de referencia anterior, así como todos los factores especiales que pudieron haber influido o influyeron en el comercio de que se tratase.

2.14 Durante el período de siete años que finalizó en 1975, a la Comunidad le había correspondido, como promedio, el 7,8 por ciento del mercado libre mundial del azúcar. A partir de ese año, las exportaciones y la parte de la Comunidad evolucionaron de la manera siguiente (cuadro I):

CUADRO 1

Total de las exortaciones mundiales y de las exportaciones comunitarias de azúcar al "mercado libre"

	Exportaciones totales al "mercado libre" (millares de toneladas)	COMUNIDAD	
		Exportaciones al "mercado libre" (millares de toneladas)	Porcentaje del total
1969 - 1975 (promedio de 7 años)	16.353	1.277	7,8
1976	16.672	1.869	11,2
1977	21.730	2.699	12,4
1978 (estimaciones)	16.080	3.600	22,4

Con la ayuda de las subvenciones, las Comunidades Europeas triplicaron, pues, sus exportaciones de azúcar, que se habían elevado, al igual que su parte de mercado, a niveles que no podrían haberse alcanzado en ausencia de subvenciones. Por consiguiente, podía considerarse que las subvenciones comunitarias representaban más de una parte equitativa del mercado mundial.

2.15 Por otra parte, como las fluctuaciones del comercio de productos básicos no eran algo excepcional, a efectos de comparación se acostumbraba utilizar datos correspondientes a un período de referencia anterior. La parte del 8,8 por ciento del mercado mundial total en 1972, citada por la Comunidad, era la cifra anual más elevada registrada en el período de ocho años comenzado en 1969. Cabía comparar esa cifra con el promedio del 6,3 por ciento para el mismo período y del 6,5 por ciento para el período 1972-1975. Del mismo modo, comparando las muy incrementadas exportaciones comunitarias de 1977, que llegaron a 2.699 millones de toneladas, con las cifras correspondientes al período 1969-1976, podía observarse que las exportaciones de la Comunidad en 1977 representaron un 12,7 por ciento del promedio del mercado mundial total y el 16,5 por ciento del promedio del mercado libre. A juicio del representante de Australia, esta comparación daba una imagen más exacta de la penetración en el mercado lograda por las exportaciones subvencionadas de la Comunidad en el período siguiente a 1975, y confirmaba el hecho de que las Comunidades Europeas habían obtenido más de una parte equitativa del mercado como resultado de dichas subvenciones.

2.16 En 1977 prevalecieron en realidad circunstancias excepcionales, al alcanzar las exportaciones totales al mercado libre 21,73 millones de toneladas, frente a un promedio de 16,4 millones de toneladas en los ocho años precedentes. Ese mismo año, las exportaciones totales al mercado mundial llegaron a 28,22 millones de toneladas, frente a un promedio anual de 21,28 millones de toneladas en el período 1969-1976. Esta situación obedecía a las reducciones de existencias practicadas por los signatarios del Convenio Internacional del Azúcar, 1977, antes de la entrada en vigor de las limitaciones contingentarias previstas en el nuevo Convenio, así como al gran incremento de las importaciones

estadounidenses en previsión del incremento de los derechos sobre el azúcar y de la aplicación de tasas a la importación con efecto desde el 1.º de enero de 1978. Por su parte, las exportaciones de la Comunidad también progresaron sustancialmente en 1977, pero ello se debía al incremento de la producción comunitaria y no a una reducción planificada de las existencias. Las Comunidades Europeas, al no ser signatarias del mencionado Convenio, no se veían afectadas por las restricciones de los contingentes de exportación aceptadas por los demás grandes exportadores de azúcar.

2.17 El representante de las Comunidades Europeas declaró que nunca se había puesto en duda que la parte del mercado mundial del azúcar absorbida por las Comunidades Europeas en 1972 (8,8 por ciento) fuera conforme a las disposiciones del párrafo 3 del artículo XVI y que, además, una parte de mercado podía variar sin rebasar necesariamente lo que cabría considerar como equitativo. En su opinión, el aumento de la parte de mercado correspondiente a las Comunidades, que pasó del 8,8 por ciento en 1972 al 9,6 por ciento en 1977, no podía considerarse una modificación sustancial. Más aún, la comparación del período 1972-1974 con el de 1975-1977 mostraba que esa parte había disminuido del 7,5 al 7,4 por ciento. En consecuencia, la parte de las Comunidades en el mercado mundial no se había modificado sustancialmente y debía, pues, tenérsela por equitativa.

2.18 Recordó también que las Comunidades Europeas, en virtud de la Convención de Lomé, habían contraído, entre otras, la obligación de importar una cantidad anual de 1,42 millones de toneladas de azúcar de ciertos países en desarrollo a un precio garantizado (desde 1977 igual al precio de intervención de la Comunidad), y señaló que, dada la situación de la propia oferta comunitaria, era preciso reexportar cantidades equivalentes al mercado mundial.

2.19 El representante de Australia alegó que la Convención de Lomé no tenía nada que ver con la reclamación de Australia, por cuanto, según el Acuerdo General, un compromiso de importación no confería ningún derecho a exportar. Además, la cuestión de la génesis de las exportaciones no venía al caso, pues el artículo XVI se aplicaba a la totalidad del azúcar exportado por las Comunidades Europeas.

ii) *Definiciones e interpretaciones propuestas por las partes*

1) *"Comercio mundial de exportación"*

2.20 El representante de Australia dijo que, al examinar las prácticas de la Comunidad en materia de exportación de azúcar, Australia y las demás partes contratantes debían considerar el "mercado libre mundial". Era éste el único mercado de exportación accesible a Australia y a las Comunidades Europeas, así como el único mercado donde todos los exportadores podían competir libremente y donde, por consiguiente, esa competencia se hacía sentir en los precios. A juicio del representante de Australia, ése era el sentido que tenía la expresión "comercio mundial de exportación" en el Acuerdo General. Además, la naturaleza particular de los acuerdos especiales concertados hace tiempo era reconocida ampliamente, y los sucesivos convenios internacionales sobre el azúcar habían consagrado la distinción entre el "mercado libre" y el comercio que se hacía al amparo de esos acuerdos especiales, y habían procurado fiscalizar solamente el azúcar que entraba libremente en el comercio mundial. Resultaría, pues, inapropiado considerar ese segmento del "mercado mundial de exportación", cerrado al comercio normal, al examinar los efectos de las medidas comunitarias sobre el comercio mundial del azúcar. Sin embargo, la reclamación de Australia podía justificarse tanto respecto del mercado total como del "mercado libre".

2.21 El representante de las Comunidades Europeas afirmó que las disposiciones pertinentes del Acuerdo General no contemplaban el concepto de "comercio mundial de exportación en el mercado libre", sino que se referían solamente al comercio mundial de un producto (artículo XVI, párrafo 3). Era necesario, pues, tomar en consideración el conjunto del comercio de exportación y no únicamente una parte del

mercado, por importante que fuese. Cualquier otra interpretación sería arbitraria y no podría basarse sino en consideraciones subjetivas y objetables. Refiriéndose al caso de las medidas francesas para favorecer la exportación de trigo y de harina de trigo (1958), hizo observar que " ... cuando se examinaron las disposiciones [del párrafo 3 del artículo XVI, tanto en La Habana como durante el período de sesiones de revisión, se reconoció de manera implícita que se trataba de una parte del comercio "mundial" de un producto dado, y no del comercio de dicho producto en mercados particulares"¹. Por ende, los datos estadísticos apropiados deberían reflejar la totalidad del mercado mundial sin excluir ninguna parte del mismo.

2) *Períodos considerados por las partes*

2.22 Por cuanto la reclamación se refería principalmente al período siguiente a 1975, pareció apropiado al representante de Australia que se tomara el año 1975 como último año del período de referencia con el cual habrían de compararse los niveles ulteriores de las exportaciones y de las subvenciones a la exportación. En consecuencia, sugirió que se tomara como "período de referencia anterior" el período 1969-1975 completo. El año 1969 se consideró el año inicial, porque de esta manera se podía contar con un número suficiente de años que reflejaran la "situación normal del mercado", mencionada por las Comunidades Europeas. Además, fue el primer año de aplicación de la Política Agrícola Común para el azúcar y el primer año de aplicación del Convenio Internacional del Azúcar, 1968. Asimismo, en vista de la naturaleza del comercio del azúcar, era conveniente examinar un largo período de referencia, como el propuesto, a fin de absorber en el promedio los años anormales y dar una imagen fiel de la estructura de los intercambios en el pasado.

2.23 El representante de Australia señaló que la reclamación de su país se refería al período siguiente a 1975, es decir, de 1976 a 1978. Por otra parte, estimó que la información, los datos preliminares y las previsiones referentes a las exportaciones comunitarias de azúcar en 1978, que había comunicado al Grupo especial, eran suficientes para que éste pudiera tomar en cuenta la situación de 1978 al examinar la reclamación australiana. En realidad, habían quedado confirmadas las primeras estimaciones, según las cuales las exportaciones comunitarias seguirían progresando en 1978 gracias a la aplicación masiva de subvenciones a la exportación. Desde 1977, la política de las CE no había experimentado ningún cambio que permitiera excluir del examen los datos correspondientes a 1978. También se hizo referencia al precedente que significaba el caso del plomo y el cinc canadienses.²

2.24 El representante de las Comunidades Europeas estimó que los años escogidos como "período de referencia anterior" debían corresponder, de ser posible, a una situación normal del mercado. Además, no veía cuál podría ser la naturaleza del producto azúcar capaz de crear una distinción con respecto a otros productos agrícolas, y que justificara la elección de un período tan largo. Los años 1969 a 1971 constituían, a su juicio, un período relativamente alejado, cuyo examen no parecía justificarse a menos que se adujeran razones válidas. Además, el representante de Australia comparaba promedios estadísticos relativos a siete años (1969 a 1975) con promedios basados en dos años (1976-1977) más las estimaciones para 1978. Era preciso poder examinar un número razonable de años a

¹Analytical Index, Third Revision, marzo de 1970, página 89 de la versión inglesa. Reproducido en español en IBDD, 7S/55.

²En el caso del plomo y el cinc canadienses, el Grupo especial consideró que al comienzo de las negociaciones no era necesario disponer de datos estadísticos completos para el período de referencia aplicable, siempre que esos datos se pudiesen obtener en fecha posterior durante el curso de las negociaciones y que su comunicación no sufriera un retraso indebido. (IBDD, 25S/45.)

fin de tomar en cuenta ciertas realidades, tales como la ampliación de la Comunidad. Desde esa perspectiva, el orador juzgaba apropiado comenzar con el año 1972, inmediatamente anterior a la ampliación de la Comunidad. El año 1977 debía tomarse como el año final del período al que podría referirse la reclamación, dado que ninguna estimación para 1978 podía constituir una base objetiva de apreciación. Por consiguiente, los datos estadísticos disponibles para los años 1972-1977 debían permitir escoger un período de referencia trienal, y comparar entonces, por ejemplo, el promedio de los años 1972-1974 con el correspondiente a 1975-1977.

2.25 El período de referencia más reciente tampoco podría extenderse más allá de finales de 1977. Además, no sería admisible presentar al Grupo especial, en el curso de sus trabajos, hechos nuevos acaecidos después de haberse depositado la reclamación. Por consiguiente, el Grupo especial debía basar sus conclusiones en datos fidedignos, objetivos y adecuados, teniendo en cuenta el momento en que fue presentada la reclamación. Las disposiciones del párrafo 3 del artículo XVI tenían que interpretarse en el sentido de que no se debían utilizar estimaciones para períodos recientes ni previsiones o proyecciones para períodos futuros, cualquiera que fuese su duración.

c) La cuestión del "perjuicio grave a los intereses de Australia "

2.26 El representante de Australia sostuvo que las medidas aplicadas por las Comunidades Europeas a la exportación de azúcar habían causado o amenazaban causar un perjuicio grave a los intereses australianos, y habían tenido efectos adversos sobre el mercado mundial del azúcar, en detrimento de otras partes contratantes del Acuerdo General. Ese comportamiento de los precios se debía a la poca elasticidad de la demanda del azúcar, por lo cual un aumento de la oferta se traducían en una baja desproporcionada de los precios. Afirmó, pues, que las subvenciones comunitarias a la exportación habían sido excesivas, y que las exportaciones de azúcar de la Comunidad habían aumentado al tiempo que se registraba un agudo descenso de los precios mundiales del producto. Las medidas adoptadas por la Comunidad habían provocado una inestabilidad considerable en el comercio mundial del azúcar, y la creciente disponibilidad de azúcar comunitario subvencionado en el mercado mundial había tenido por efecto desplazar a abastecedores tradicionales, quienes, para vender sus productos, se habían visto obligados a aceptar una fuerte disminución de sus ingresos. Por otra parte, el derecho de Australia a aumentar su propia parte en el mercado y los ingresos en divisas de la industria azucarera nacional se había visto adversamente afectado, resultando de ello una reducción de los ingresos de los productores australianos, que pasaron de 308,60 dólares australianos por tonelada en 1975/1976 a 231,34 dólares australianos por tonelada en 1977/1978. Esta reducción del 25 por ciento reflejaba un descenso más agudo aún -40 por ciento- del precio en el mercado libre mundial durante el mismo período.

2.27 El representante de las Comunidades Europeas afirmó que, como Australia no había presentado ningún elemento para evaluar el perjuicio grave que se había causado o se amenazaba causar, era imposible determinar la naturaleza del perjuicio alegado. Añadió que Australia había mantenido su parte en el mercado mundial y con frecuencia la había aumentado considerablemente en sus principales mercados de exportación, que las exportaciones comunitarias a esos mercados seguían siendo insignificantes, y que no existía ninguna prueba de que los intereses australianos hubieran sufrido un perjuicio grave. Con respecto a la disminución de los ingresos por concepto de exportación, las Comunidades Europeas habían padecido las consecuencias de una situación creada por los exportadores mundiales en su conjunto y no debían ser consideradas responsables del bajo nivel de los precios ni de la inestabilidad del mercado. Además, Australia, al igual que otros países, había aplicado una política de estabilización del precio interno del azúcar a un nivel que no estaba directamente vinculado con los precios vigentes en el mercado mundial. En general, cabía considerar que, durante los años 1975 a 1977, del 60 al 65 por ciento de la producción azucarera australiana se había beneficiado de los precios internos por una parte, y de los precios especiales de exportación, por otra.

2.28 El representante de Australia señaló que el examen del Grupo especial no tenía por objeto juzgar el sistema australiano de estabilización interna. Con este sistema no se pretendía conceder subvenciones en el sentido del Acuerdo General, ya que permitía manifiestamente que los precios de exportación rebasaran los precios internos y no contaban con financiación oficial. Además, a diferencia de lo que sucedía en las Comunidades Europeas, en Australia se ejercía un estricto control de las superficies plantadas y de los niveles de producción a fin de garantizar que ésta correspondiera a las exigencias del mercado interno y de los mercados de exportación relativamente seguros.

d), e) El sistema comunitario "había anulado o menoscabado las ventajas resultantes para Australia directa o indirectamente del Acuerdo General, y había constituido un obstáculo para la consecución de los objetivos del Acuerdo General"

2.29 En opinión del representante de Australia, se podía presumir anulación o menoscabo en caso de aplicarse medidas que quebranten las disposiciones del Acuerdo General. En tal caso no sería necesario probar la existencia de perjuicio ni citar los beneficios dimanantes del Acuerdo General que resultasen afectados. El efecto desfavorable de las medidas comunitarias sobre el comercio mundial del azúcar y sobre los ingresos por exportaciones de azúcar había sido de tal magnitud que había menoscabado las ventajas que Australia esperaba del Acuerdo General, disminuyendo así la capacidad de las partes contratantes para participar más plenamente en el comercio mundial y obstaculizando el logro de los objetivos del Acuerdo General. Por otra parte, la cuestión del grado del perjuicio económico no se había presentado al Grupo especial y no constituía un elemento específico de la reclamación de Australia. Sin embargo, en este caso existían pruebas suficientes para justificar la conclusión de que las medidas comunitarias habían tenido por efecto anular o menoscabar las ventajas resultantes para Australia del Acuerdo General, y obstaculizar la consecución de los objetivos de dicho Acuerdo, en cuyo caso podría ser necesario determinar el grado del perjuicio económico.

2.30 El representante de las Comunidades Europeas dijo que era preciso demostrar que "la anulación o el menoscabo" habían tenido en la práctica un significado real y específico. De lo contrario, la expresión carecería de significación concreta. En la ocasión, esta fórmula, imprecisa y muy general, podría ser objeto de examen desde un punto de vista económico, en particular teniendo en cuenta la evolución de la producción y del comercio australianos de azúcar. Tal como había sido formulada, la reclamación de Australia no se justificaba, por cuanto la producción y las exportaciones australianas de azúcar habían progresado notablemente durante el período considerado.

III. *Elementos de hecho*

a) Régimen del mercado comunitario del azúcar

3.1 La organización común del mercado del azúcar fue establecida inicialmente por el Reglamento (CEE) N.º 1009/67 del Consejo, de 18 de diciembre de 1967. El régimen de mercado único del azúcar entró en vigor el 1.º de julio de 1968. El Reglamento (CEE) N.º 1009/69 se mantuvo en vigencia hasta el fin de la campaña azucarera 1974/1975, fecha en que fue sustituido por una nueva reglamentación básica (Reglamento (CEE) N.º 3330/74 del Consejo, de 19 de diciembre de 1974) aplicable a las campañas azucareras 1975/76 a 1979/80.

3.2 Para examinar el régimen comunitario, el Grupo especial se basó particularmente en los siguientes textos: Reglamento (CEE) N.º 3330/74 del Consejo, de 19 de diciembre de 1974, sobre la organización común del mercado del azúcar, modificado últimamente por el Reglamento (CEE) N.º 1396/78, de 20 de junio de 1978; Reglamento (CEE) N.º 766/68 del Consejo, de 18 de junio de 1968, en que se establecen normas generales para la concesión de reintegros por exportaciones de azúcar, modificado últimamente por el Reglamento (CEE) N.º 1489/76; y Reglamento (CEE) N.º 394/70 de la Comisión, de 2 de marzo de 1970, en que se establecen normas detalladas para la concesión de reintegros por

exportaciones de azúcar, modificado últimamente por el Reglamento (CEE) N° 1467/77. Se exponen a continuación algunas de las principales disposiciones de los reglamentos mencionados, aunque ello no significa que hayan sido los únicos elementos tenidos en cuenta por el Grupo especial.

3.3 La política agrícola común en el sector del azúcar tiene dos objetivos principales: asegurar a los productores de remolacha azucarera y de caña de azúcar de la Comunidad el mantenimiento de las garantías necesarias en cuanto a empleo y nivel de vida en un mercado estable; y contribuir a garantizar el abastecimiento de azúcar de la Comunidad en su conjunto o de una de sus regiones. Para lograr esos objetivos, la organización común del mercado del azúcar establece un régimen único de precios internos y un régimen común de intercambios en la frontera exterior de la Comunidad (Reglamento N° 3330/74, preámbulo).

3.4 En el plano interno, el nivel de los precios se fija anualmente en función del "precio indicativo" del azúcar blanco (calidad tipo, mercancía no envasada, franco en fábrica, etc.) establecido para la zona más excedentaria de la Comunidad, es decir, aquella en que el precio es más bajo (artículo 2).

3.5 A nivel operativo, el "precio de intervención" -inferior al precio indicativo (véase el artículo 11) -es el precio al cual los organismos de intervención de los Estados miembros están obligados a comprar el azúcar elaborado en las Comunidades Europeas que se les ofrezca (artículo 9). Fundamentalmente, este precio se fija al mismo tiempo que el precio indicativo y corresponde al mismo período, el mismo producto y la misma zona. No obstante, para otras zonas se fijan precios de intervención derivados, en función de las variaciones regionales del precio del azúcar que cabe prever, en caso de cosecha normal y de libre circulación del azúcar, en condiciones naturales de formación de precios (artículo 3). En realidad, los ingresos de la industria azucarera quedan determinados por precios que se aproximan mucho al precio de intervención.

3.6 Por último, para cada zona productora se fija por el mismo procedimiento un precio mínimo, que el fabricante debe pagar a los productores de remolacha en un momento determinado de entrega y por una calidad determinada. El precio mínimo se deriva del precio de intervención del azúcar blanco en la zona de que se trate, es decir que se ajusta mediante coeficientes idénticos para toda la Comunidad, en los que se integran factores tales como el margen de elaboración, el rendimiento, y ciertos gastos e ingresos adicionales (artículos 4 y 5). Las condiciones para la compra de caña de azúcar sólo se fijan en ausencia de acuerdos intrasectoriales entre productores y fabricantes.

3.7 Se fijan precios mínimos diferentes según que las entregas de remolacha estén comprendidas o no en el contingente de base (artículos 4 y 28). Existe, en efecto, un sistema de contingentes, pues el sistema de precios está concebido para influir sobre la producción de remolacha azucarera y caña de azúcar (véase el preámbulo). A cada empresa se le asigna un contingente de base dentro de los límites de la cantidad básica fijada para cada país o región de las Comunidades Europeas (artículo 24). Ese contingente (cantidad A) puede aumentar en una cantidad B, que está en relación lineal con la cantidad A; la suma de esas dos cantidades (A y B) constituye el contingente máximo. Esta cantidad se determina teniendo en cuenta la tendencia de la producción y las posibilidades de comercialización (artículo 25). La cantidad C representa la producción que excede del contingente máximo (véase el artículo 26).

3.8 Estos contingentes son de importancia capital para la aplicación del régimen de precios internos, pues por la cantidad A (contingente de base) se paga al productor de remolacha un precio no inferior al precio mínimo fijado, y al fabricante un precio no inferior al precio de intervención. Respecto a la cantidad B, el precio mínimo pagado al productor es inferior, y el fabricante debe abonar al Estado un gravamen a la producción. Este gravamen está destinado a compensar o limitar, según el caso, los gastos comunitarios ocasionados por la comercialización de la producción azucarera que exceda

de la denominada cantidad garantizada.¹ Ahora bien, el gravamen a la producción no puede ser superior al 30 por ciento del precio de intervención (artículo 27). En cuanto a las cantidades de remolacha que sobrepasan el contingente máximo, los fabricantes, salvo disposición en contrario, fijan los precios que se han de abonar a los productores de remolacha según la situación del mercado mundial del azúcar.

3.9 Los contingentes tienen también una función en el régimen común de intercambio, por cuanto la cantidad C debe ser exportada (salvo en caso de escasez en las Comunidades Europeas) y no confiere al exportador el derecho a percibir reintegros (artículos 19 y 26).

3.10 El régimen de intercambio con terceros países está concebido para evitar que las fluctuaciones de los precios en el mercado exterior afecten a los precios vigentes en el interior de las Comunidades Europeas. A ese fin se prevé una compensación de la diferencia entre los precios aplicados fuera y dentro de las Comunidades cuando se realizan transacciones -importaciones o exportaciones- con terceros países (preámbulo).

3.11 Respecto a las importaciones, el régimen funciona sobre la base de un "precio de umbral" del azúcar blanco, el azúcar en bruto y la melaza, fijado anualmente para la Comunidad en su conjunto. Este precio se calcula en función del precio indicativo vigente en la zona más excedentaria de la Comunidad, incrementado con los gastos de transporte desde esa zona a la zona deficitaria más alejada (artículo 13).

3.12 En el caso de las importaciones se percibe un gravamen (prélèvement) igual al precio de umbral menos el precio de importación (artículo 15). Este precio de importación puede ser el precio c.i.f. fijado por anticipado, o bien, si es inferior, el precio de oferta de las importaciones de que se trate (artículo 14). Por otra parte, cuando el precio de importación (precio c.i.f.) es superior al precio de umbral y cuando la situación de la oferta así lo requiere, puede concederse una subvención a las importaciones (artículo 17).

3.13 A la inversa, en la medida necesaria para permitir la exportación de los productos, se abona un reintegro a fin de compensar la diferencia entre los precios en el mercado mundial y los precios intracomunitarios (artículo 19), es decir, en la práctica, el precio de intervención (véase, por ejemplo, el artículo 3 del Reglamento N° 766/68).

3.14 Estos reintegros se abonan solamente por el azúcar obtenido a partir de remolacha o caña cosechadas en la Comunidad o importadas en virtud de la Convención de Lomé o del Acuerdo sobre el azúcar de caña concertado con la India (Reglamento N° 766/68).

3.15 Según las modalidades de solicitud, los reintegros por exportaciones se conceden conforme a un procedimiento general o bien por adjudicación.

3.16 De acuerdo con las normas generales, deben fijarse reintegros periódicos cada dos semanas. Para ello se tienen en cuenta elementos tales como la situación del mercado comunitario y del mercado mundial del azúcar, en particular el precio de intervención, los gastos de transporte, comercio y embalaje, las cotizaciones en el mercado mundial, y el aspecto económico de las exportaciones previstas.

3.17 El monto del reintegro puede fijarse también por adjudicación. En realidad, la mayoría de las exportaciones se efectúan con arreglo al procedimiento de adjudicación. En ese caso, se fija una cuantía máxima para el reintegro, teniendo en cuenta la situación de la oferta y los precios en las Comunidades

¹La cantidad garantizada es igual al consumo humano en la Comunidad menos la cantidad importada en condiciones preferenciales (Lomé), pero en ningún caso puede ser inferior a la cantidad A.

Europeas, los precios y posibilidades de exportación en el mercado mundial, así como los gastos ocasionados por la exportación del azúcar. Toda solicitud de reintegro que exceda del máximo fijado debe ser denegada. Para las demás solicitudes, el monto del reintegro será el que figura en cada solicitud. La cuantía máxima determina también, indirectamente, la cantidad asignada en cada adjudicación.

b) Algunas características de la economía mundial del azúcar

3.18 La producción mundial de azúcar, que no ha dejado de aumentar desde 1969, año en que su nivel era inferior a 70 millones de toneladas, llegó a casi 92 millones de toneladas en 1977. El consumo de azúcar en todo el mundo progresó también, pasando de 68 millones de toneladas en 1969 a 84 millones en 1977. En el período 1969-1977 el comercio mundial del azúcar osciló entre 18,5 millones de toneladas en 1969 y 28 millones en 1977, y el total de las reservas mundiales de azúcar al 31 de diciembre se situó entre 28 millones de toneladas en 1974 y 43,5 millones en 1977. Los precios del azúcar han sido muy sensibles al equilibrio entre la oferta y la demanda. Mientras que en 1970 el promedio anual del precio diario fijado conforme al Convenio Internacional del Azúcar (azúcar en bruto, f.o.b. y estibado a granel en puerto del Caribe) era de 3,68 centavos de dólar de Estados Unidos la libra, el promedio anual de 1974 llegó casi a 30 centavos la libra, y en noviembre de 1974 el promedio mensual superaba los 56 centavos la libra.

3.19 En el período comprendido entre 1971 y 1974 el consumo mundial sobrepasó la producción mundial y en 1974 las existencias mundiales de azúcar alcanzaron el nivel más bajo jamás observado. Durante el mismo período los precios mundiales siguieron una tendencia ascendente, llegando a niveles excepcionalmente altos en el tercer trimestre de 1974. En 1975, en cambio, se invirtió la situación de la oferta y la demanda, debido al aumento de la producción mundial y a una disminución del consumo de unos 3 millones de toneladas. En 1976 y 1977 la producción mundial de azúcar siguió progresando a un ritmo más rápido aún. En 1977 superaba en un 32 por ciento a la de 1969 y en un 16 por ciento a la de 1974. En 1977 los cultivos de remolacha ocupaban 850.000 hectáreas más que en 1974. El consumo, por su parte, también siguió creciendo durante los últimos años. Sin embargo, su progresión fue más lenta que la de la producción, de manera que en 1977 las existencias mundiales alcanzaron un nivel sin precedentes, superior en un 30 por ciento al promedio correspondiente al período 1969-1975. En el verano de 1978 los precios mundiales alcanzaban el nivel más bajo registrado desde 1971. La situación mejoró un poco a fines de 1978.

3.20 El Convenio Internacional del Azúcar, 1968, entró en vigor en 1969. Debido al aumento de los precios en el mercado mundial, los tonelajes básicos de exportación estipulados en el Convenio se elevaron en 1970 y en 1971, y quedaron suspendidos en 1972, año en que, además, fueron liberadas las existencias de reserva. El Acuerdo del Commonwealth sobre el azúcar expiró en 1974 y fue substituido por un protocolo relativo al azúcar, anexo a la Convención de Lomé, en virtud del cual las Comunidades Europeas se comprometieron a importar de varios países en desarrollo un total de 1.300 millones de toneladas de azúcar (equivalente azúcar refinado), a precios garantizados.

3.21 En 1978 el comercio mundial del azúcar se encontraba casi al mismo nivel de los años anteriores, con la única excepción de 1977, en que alcanzó un nivel sin precedentes, pues las exportaciones mundiales superaron los 28 millones de toneladas de azúcar (equivalente azúcar en bruto). Como 1977 fue el año que precedió a la entrada en vigor del nuevo Convenio Internacional del Azúcar, 1977, ello puede haber tenido cierta influencia a ese respecto. En 1978, primer año de aplicación provisional del Convenio, los países exportadores que se habían adherido a él debieron limitar sus exportaciones a los niveles mínimos, es decir, 81,5 u 85 por ciento de los tonelajes básicos de exportación estipulados en el Convenio, debido a la baja de los precios en el mercado mundial. Las Comunidades Europeas, por su parte, no se adhirieron al Convenio.

IV. *Constataciones*

a) *Introducción*

4.1 El Grupo especial ha examinado el asunto sometido a su consideración a la luz de su mandato, enunciado en el párrafo 1.3. Ha fundado su examen en los argumentos presentados por las partes en la diferencia (capítulo II) y en diversas informaciones fácticas de que dispuso, particularmente en lo tocante al régimen del mercado comunitario del azúcar y a las características del mercado mundial del azúcar (capítulo III).

4.2 El Grupo especial tomó en cuenta las disposiciones del artículo XVI así como las Notas y disposiciones suplementarias concernientes a dicho artículo, y en particular la última frase de las Notas al artículo XVI, párrafo 3, que dice:

"No obstante la determinación de las PARTES CONTRATANTES en la materia, las medidas adoptadas para la aplicación de un sistema de esta clase estarán sujetas a las disposiciones del párrafo 3 cuando su financiación se efectúe en su totalidad o parcialmente por medio de las contribuciones de los poderes públicos, además de las de los productores con respecto al producto de que se trate."¹

4.3 Al examinar el sistema comunitario de reintegros por las exportaciones de azúcar, el Grupo especial constató que esos reintegros se concedían para permitir la exportación de azúcar de la Comunidad y que los reintegros así concedidos se financiaban con cargo al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola. El Grupo especial estimó que este Fondo era un fondo oficial del tipo mencionado en la Nota al artículo XVI, párrafo 3, anteriormente citada.

4.4 El Grupo especial concluyó, pues, que el sistema comunitario de reintegros por las exportaciones de azúcar debía considerarse como una forma de subvención, y que estaba sujeto a las disposiciones del artículo XVI. Constató que las partes en la diferencia estaban de acuerdo con esta interpretación.

4.5 El Grupo especial observó que el artículo XVI imponía a las partes contratantes ciertas obligaciones fundamentales:

- a) notificar por escrito a las PARTES CONTRATANTES la aplicación de toda subvención. Además, las partes contratantes deben responder periódicamente a un cuestionario proporcionando detalles acerca de la naturaleza y la importancia de la subvención así como de sus efectos² (artículo XVI, párrafo 1);
- b) examinar (o consultar) con la otra parte contratante o las otras partes contratantes interesadas, o con las PARTES CONTRATANTES la posibilidad de limitar la subvención en los casos en que se determine que ésta causa o amenaza causar un perjuicio grave a otra parte contratante (artículo XVI, párrafo 1);

¹IBDD, Vol. IV, pág. 74.

²IBDD, 9S/208; IBDD, 11S/58, 59.

- c) esforzarse por evitar la concesión de subvenciones a la exportación de los productos básicos. Si de todos modos se aplican subvenciones a la exportación de esos productos, las exportaciones subvencionadas se mantendrán dentro de ciertos límites más o menos estrictos, es decir, que la subvención "no será aplicada de manera tal que dicha parte contratante absorba entonces más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación del producto de referencia" (artículo XVI, párrafo 3).

4.6 El Grupo especial señala que los cinco puntos enumerados en la reclamación de Australia están en cierta medida relacionados entre sí, y, por tanto, las consideraciones siguientes no se presentan necesariamente en el mismo orden en que se han enunciado anteriormente los puntos de la reclamación (párrafo 2. 1).

b) Compatibilidad con las disposiciones de procedimiento del artículo XVI, párrafo 1

Al examinar la reclamación de Australia de que las Comunidades Europeas no se habían conformado a las disposiciones del artículo XVI, párrafo 1, el Grupo especial observó que las Comunidades Europeas habían notificado regularmente su sistema de reintegros por las exportaciones de azúcar, con arreglo al artículo XVI, párrafo 1.

4.8 Como las dos partes parecían reconocer que se habían celebrado consultas bilaterales a ese respecto, aparentemente sin resultados concretos, el Grupo especial estimó que no se le había pedido que examinara la cuestión de si las Comunidades Europeas habían cumplido o no sus obligaciones de celebrar consultas con las demás partes.

c) Compatibilidad con las disposiciones del artículo XVI, párrafo 3

1) Comercio mundial de exportación

4.9 El Grupo especial consideró que su examen no debía fundarse en el concepto de "mercado libre", introducido por Australia en la presentación de su tesis (véase el párrafo 2.20), sino en el de "comercio mundial de exportación", mencionado en el artículo XVI, párrafo 3, del Acuerdo General. A ese respecto, el Grupo especial se remitió a diversas deliberaciones anteriores a propósito de la expresión "comercio mundial de exportación" y de su interpretación.¹ En el presente caso, el Grupo especial consideró que, para determinar si una parte del mercado representaba "más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación", no era necesario establecer las partes del mercado en relación

¹Debates del noveno período de sesiones de las PARTES CONTRATANTES (1955) (SR. 9/41, página 6 del texto inglés) y del Grupo especial sobre las medidas francesas para favorecer la exportación de trigo y de harina de trigo (1958) (IBDD, 7S/48).

con conceptos diferentes del de las exportaciones mundiales totales, habida cuenta de que el examen de las partes del mercado libre planteaba dificultades metodológicas que hubieran dificultado cualquier comparación.¹

ii) *Períodos considerados*

4.10 El Grupo especial observó que la reclamación de Australia se refería al período siguiente a 1975. En cuanto a los años precedentes, el Grupo especial estimó que 1975 no parecía ser suficientemente representativo, por cuanto los precios en el mercado mundial fueron anormalmente elevados en 1974/1975. El pronunciado aumento de los precios del azúcar registrado en 1974 se debió principalmente a que, por cuarto año consecutivo, el consumo mundial total superó la producción mundial, las reservas estaban disminuyendo, y la situación de la oferta era particularmente desfavorable en Europa. En 1974/1975 hubo escasez de azúcar en las Comunidades Europeas, debido principalmente a la mala cosecha de 1974, y ciertas exportaciones que debían realizarse en 1975 se aplazaron hasta el año siguiente. El Grupo especial tuvo también algunas dudas en cuanto a saber si 1974 podía considerarse un año plenamente representativo, pero estimó que, con todo, los años 1972 a 1974 constituían una base aceptable. Los trienios más recientes durante los cuales la situación del mercado se podía considerar normal eran, pues, 1971-1973 o, con ciertas reservas, 1972-1974. Además, 1977 podría compararse también con un promedio de los años 1972, 1973 y 1976. En vista de las dificultades existentes para determinar lo que podría definirse como el "período de referencia anterior", el Grupo especial juzgó necesario examinar varias soluciones y proceder a una serie de comparaciones.

¹Con respecto a las estadísticas de exportación, la Organización Internacional del Azúcar da la definición siguiente de la expresión mercado "libre": "se entiende por mercado libre la suma total de las exportaciones netas de cada país, previa deducción, en su caso, de las exportaciones netas realizadas en el marco de acuerdos especiales" (Sugar Yearbook 1977, página 347). Esta definición se funda en una serie de definiciones aprobadas por el Consejo Internacional del Azúcar en mayo de 1978 (Reglamento estadístico relativo a la aplicación del Convenio Internacional del Azúcar, 1977, Regla S-1). Conviene señalar que la definición enunciada en el artículo 2, 13) del Convenio Internacional del Azúcar, 1977, es ligeramente diferente y sólo se refiere a las importaciones: "6 mercado libre" significa el total de las importaciones netas del mercado mundial, con excepción de las resultantes del funcionamiento de los acuerdos especiales a que se refiere el capítulo IX de este Convenio; ...". Es sobre todo la expresión "acuerdos especiales" la causante de las principales dificultades. En su forma actual, la definición de "mercado libre" se ha aplicado solamente a partir de enero de 1978, y los datos correspondientes a los años 1970 a 1977 han sido calculados según la nueva definición. Por ejemplo: hasta 1975 ciertas importaciones al Reino Unido (Acuerdo del Commonwealth sobre el azúcar) y a los Estados Unidos (Ley de los Estados Unidos sobre el azúcar) se efectuaban, de hecho, en el marco de acuerdos especiales (es decir, fuera del "mercado libre"). Ello significa que las cifras de la Organización Internacional del Azúcar relativas a "las exportaciones netas de azúcar al mercado libre" durante los años 1970 a 1977 representan, en diverso grado, un intercambio que en realidad se ha efectuado en virtud de acuerdos especiales (o sea, fuera del "mercado libre"). Además, las cifras se refieren a las "exportaciones netas" y no a las exportaciones totales. Esta situación ha tenido ciertas consecuencias particulares, en especial para las Comunidades Europeas, debido principalmente a su doble calidad de importador y exportador de azúcar.

CUADRO 2

Comunidades Europeas: participación en el comercio mundial
de exportación de azúcar

(en porcentajes de los totales mundiales)

Períodos de referencia anteriores

1971 a 1973	7,8
1972 a 1974	7,5
1972, 1973 y 1976	8,5

Períodos objeto de la reclamación:

1976 a 1977	8,3
1977	9,0
1976	9,6
1978 (cifra preliminar)	14,3

iii) *Parte equitativa*

4.11 El Grupo especial observó que no se había dado ninguna definición del concepto de "parte equitativa" y que en el pasado tampoco se había considerado absolutamente necesario ponerse de acuerdo sobre una definición precisa de ese concepto. El Grupo especial estimó que en este caso era apropiado y suficiente tratar de analizar las causas principales de la evolución de las diferentes partes del mercado, y examinar la evolución del mercado y de los precios, para sacar entonces una conclusión sobre esa base.

iv) *Partes del mercado*

4.12 El cuadro 2 muestra la parte de las Comunidades Europeas en el comercio mundial de exportación de azúcar correspondiente a ciertos períodos de referencia anteriores y a los períodos que son objeto de la reclamación. El cuadro 3 es una compilación de las comparaciones efectuadas por el Grupo especial a fin de determinar el sentido y la magnitud de las modificaciones de la parte del mercado correspondiente a la Comunidad. El Grupo especial comprobó que el resultado final era siempre el mismo, cualesquiera que fuesen los períodos de referencia anteriores utilizados en la comparación. De todas formas resultaba que en 1976 y 1977 la parte del mercado de la Comunidad había progresado respecto a períodos anteriores. Pero el aumento correspondiente a esos años fue bastante reducido y nunca excedió del 2,1 por ciento, que fue el aumento de 1977 en relación con 1972-1974.

4.13 En 1978 el sistema comunitario de exportación de azúcar siguió siendo el mismo que en años anteriores. Sin embargo, el Grupo especial estimó que ese año constituía un caso especial, por las dos razones siguientes: en el momento en que Australia presentó la reclamación, el año 1978 no había finalizado aún, y los datos correspondientes a ese año todavía no eran oficialmente definitivos cuando el Grupo especial sacó sus conclusiones; por otra parte, 1978 fue el año de entrada en vigor del Convenio Internacional del Azúcar, 1977, que modificó ciertos elementos del mercado internacional de ese

producto. No obstante estos hechos, el Grupo especial estimó que el año 1978 debía tomarse en cuenta, aunque fuera sobre la base de datos preliminares, ya que ese proceder era conforme a la práctica anterior.¹

CUADRO 3

Comunidades Europeas: Variaciones de su participación en el comercio mundial de exportación de azúcar

(en porcentaje de los totales mundiales)

Parte del mercado correspondiente a la Comunidad en los períodos objeto de la reclamación	Parte del mercado correspondiente a la Comunidad en períodos de referencia anteriores		
	1971-73	1972-74	1972, 1973 y 1976
	7,8	7,5	8,5
	Variación en puntos porcentuales		
1976-77	9,0	1,2	1,5
1976	8,3	0,5	0,8
1977	9,6	1,8	2,1
			1,1

4.14 El examen de los datos disponibles para 1978 indicó que las exportaciones de azúcar de la Comunidad habían pasado de 2,7 millones de toneladas en 1977 a 3,6 millones en 1978. La parte de la Comunidad en las exportaciones mundiales de azúcar fue en 1978 superior al 14 por ciento, o sea, 5 a 6 puntos porcentuales más alta que en los diversos períodos de referencia considerados. Este aumento correspondió a aproximadamente a 1,5 millones de toneladas de azúcar.

4.15 También con respecto a 1978, el Grupo especial observó que el 1° de enero de ese año había entrado en vigor el Convenio Internacional del Azúcar, 1977. Australia limitó sus exportaciones conforme a las obligaciones que había contraído en virtud de ese Convenio, en el que las Comunidades Europeas no eran parte.

4.16 En consecuencia, el Grupo especial concluyó que, dado el significativo aumento de las exportaciones comunitarias en 1978, tanto en términos absolutos como en términos relativos, se justificaba examinar más a fondo las condiciones en las cuales se había producido esa evolución.

v) *Desplazamiento*

4.17 En opinión del Grupo especial, la expresión "más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación" comprendería las situaciones en que una subvención a la exportación concedida por un signatario tiene por efecto desplazar las exportaciones de otro signatario, habida cuenta de la evolución de los mercados mundiales. Con respecto a los nuevos mercados, convenía tener en cuenta las estructuras tradicionales de la oferta del producto en el mercado mundial, o en la región o el país donde se sitúa el nuevo mercado, para determinar lo que constituiría "más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación".

4.18 En consecuencia, el Grupo especial procedió a un examen pormenorizado de las estadísticas sobre exportación de azúcar, particularmente a fin de verificar si el aumento de las exportaciones comunitarias de azúcar había provocado un desplazamiento de las exportaciones de azúcar de Australia, y, de ser así, determinar en qué medida.

4.19 El Grupo especial observó que el total de las exportaciones australianas de azúcar había progresado a un ritmo bastante constante hasta 1978, mientras que la parte de Australia en el comercio mundial de exportación se había mantenido, en promedio, bastante estable, con una media trienal del 9,5 por ciento tanto para el período 1971-1973 como para el de 1972-1974, y una media de 11,1 por ciento para 1976 y 1977. El Grupo especial estimó que la parte de mercado correspondiente a Australia había sido de aproximadamente un 8 por ciento en 1978. Ese año las exportaciones australianas se habían visto limitadas por las obligaciones que le imponía el Convenio Internacional del Azúcar. Sin embargo, Australia había agotado, e incluso sobrepasado, el contingente que le fijaba ese Convenio para 1978.

4.20 El examen de diferentes mercados permitió al Grupo especial distinguir los cinco grupos de mercados siguientes, sobre los cuales se ofrecen datos en el cuadro 4:

CUADRO 4

Exportaciones de azúcar - Comunidades Europeas (CEE^a y Australia (Au))
(en millares de toneladas - equivalente azúcar en bruto)

A: total; B: aumento o disminución respecto del año anterior

Origen	Grupo I		Grupo II (CE)		Grupo III		Grupo IV		Grupo V Otros		Grupo VI Todo el mundo	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
1969	64	-31	-	-	4	-23	75	-90	665	-290	808	-434
	Au	-13	362	-197	960	-358	-	-	47	-71	1546	-639
1970	92	+28	-	-	22	+18	132	+57	933	+268	1179	+371
	Au	+16	434	+72	1005	+45	-	-	28	-19	1660	+114
1971	77	-15	-	-	11	-11	302	+170	898	-35	1288	+109
	Au	+40	538	+104	984	-21	-	-	24	-4	1779	+119
1972	99	+22	-	-	-	-11	666	-364	1155	+257	1920	+632
	Au	+199	464	-74	1338	+354	59	+59	21	-3	2314	+535
1973	4	-95	-	-	-	-	778	+112	1134	-21	1916	-4
	Au	-14	361	-103	1345	+7	-	-59	-	-21	2124	-190
1974	-	-4	-	-	-	-	297	-481	831	-303	1128	-788
	Au	-113	383	+22	1137	-208	-	-	3	+3	1828	-296
1975	-	-	-	-	-	-	289	-8	413	-418	702	-426
	Au	+229	17	-366	1427	+290	-	-	-	-3	1978	+150
1976	317	+317	-	-	-	-	832	+543	720	+307	1869	+1167
	Au	+68	178	+161	1839	+412	-	-	2	+2	2621	+643
1977	335	+18	-	-	3	+3	1300	+468	1061	+341	2699	+830
	Au	+127	30	-148	2206	+367	-	-	-	-2	2965	+344
1978	212	-123	-	-	10	+7	2177	+877	1167	+106	3566	+867
	Au	-428	-	-30	1700	-506	-	-	1	+1	2002	-963

^a Con exclusión del comercio intracomunitario.

Nota:

Grupo I: Rep. P. de China, Estados Unidos, Finlandia y Unión Soviética, Grupo II: Comunidades Europeas; Grupo III: Canadá, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Oceanía, Papua Nueva Guinea, República de Corea y Singapur; Grupo IV: Arabia Saudita, Argelia, Golfo Pérsico, Iráq, Irán, Israel, Kuwait, Líbano, Marruecos, Nigeria, Siria, Sudán, Túnez y Yemen Democrático; Grupo V: los demás mercados; Grupo VI: todo el mundo

- Grupo I: Países a los que Australia y las Comunidades Europeas vendieron azúcar durante los últimos años, compitiendo directamente entre sí
- Grupo II: Exportaciones australianas a las Comunidades Europeas
- Grupo III: Principales mercados de las exportaciones australianas
- Grupo IV: Ciertos mercados de la región del Mediterráneo, Oriente Medio y Africa
- Grupo V: Otros destinos.

4.21 El Grupo I del cuadro 4 (países a los que Australia y las Comunidades Europeas han vendido azúcar durante los últimos años, en competencia directa) está integrado fundamentalmente por China, Estados Unidos y la Unión Soviética. Las ventas australianas y comunitarias a este grupo en su conjunto aumentaron en 1976 y 1977, pero sufrieron una fuerte disminución en 1978, de 123.000 toneladas para las Comunidades Europeas y de 428.000 toneladas para Australia. En el caso de Australia, el descenso de 1978 obedeció a una reducción de las ventas a la China y a los Estados Unidos, mientras que en el caso de las Comunidades Europeas el fuerte descenso de las ventas a la Unión Soviética no fue sino en parte compensado por un aumento de las ventas a la China y los Estados Unidos. En lo concerniente a Estados Unidos, en 1978 las exportaciones comunitarias aumentaron por tercer año consecutivo, mientras que las de Australia registraron un fuerte descenso. Sin embargo, el aumento de las exportaciones comunitarias a los Estados Unidos en 1978 fue inferior al 10 por ciento de la disminución de las exportaciones australianas de azúcar a ese mismo mercado. En lo concerniente a la China, las ventas de las Comunidades Europeas, que hasta 1978 habían sido insignificantes, se elevaron a 93.000 toneladas, es decir, alrededor del 6 por ciento del total de las importaciones chinas de ese año. Dichas ventas podrían haber reemplazado en parte los envíos australianos a ese mercado, que disminuyeron en 138.000 toneladas de 1977 a 1978, aunque es preciso señalar que también los envíos procedentes de otros países (por ejemplo, Cuba y la India) progresaron considerablemente al mismo tiempo.

4.22 El Grupo II del cuadro 4 corresponde a las exportaciones australianas a las Comunidades Europeas. El Grupo especial observó que, a raíz de la ampliación de las Comunidades Europeas en 1973 y de la expiración, en 1974, del Acuerdo del Commonwealth sobre el azúcar, las exportaciones australianas de azúcar al mercado comunitario sufrieron un pronunciado descenso y fueron insignificantes en 1978.

4.23 El Grupo III del cuadro 4 (principales mercados de las exportaciones australianas) comprende los siguientes mercados: Canadá, Japón, Malasia, Nueva Zelandia, Singapur, República de Corea e islas del Pacífico vecinas de Australia, donde las exportaciones australianas de azúcar se beneficiaban de aranceles preferenciales o de acuerdos comerciales a largo plazo, lo que puede haber impedido hasta el momento que la competencia comunitaria tuviera efectos perjudiciales. Estos mercados absorbieron más del 60 por ciento de las exportaciones australianas de azúcar hasta 1975 (es decir, antes de la expiración del Acuerdo del Commonwealth sobre el azúcar), del 70 al 74 por ciento durante los años 1975-1977, y el 85 por ciento en 1978. Las exportaciones de Australia a estos mercados registraron una fuerte expansión de 1974 a 1977, período en que llegaron casi a duplicarse; su disminución en 1978 debe relacionarse con los compromisos contraídos por Australia en virtud del Convenio Internacional del Azúcar. Las ventas comunitarias a estos mercados siguieron siendo insignificantes durante todo el período que se examina.

4.24 La progresión de las exportaciones comunitarias de azúcar en los últimos años se debió principalmente a un crecimiento de las ventas en ciertos mercados de la región del Mediterráneo, el Oriente Medio y Africa (Arabia Saudita, Argelia, Golfo Pérsico, Irán, Iraq, Israel, Kuwait, Líbano, Marruecos, Nigeria, Siria, Sudan, Túnez, República Árabe del Yemen y República Democrática Popular del Yemen) (Grupo IV del cuadro 4). En 1976 y 1977 estos mercados absorbieron casi la mitad de las ventas comunitarias de azúcar, y el aumento de las ventas en estos mercados representó el 47 y el 56 por ciento, respectivamente, del crecimiento total de las exportaciones comunitarias. En 1978

esos mismos mercados absorbieron más del 60 por ciento del total de las exportaciones comunitarias de azúcar, y de 1977 a 1978 el crecimiento de las ventas de las Comunidades Europeas a estos mercados sobrepasó el de sus exportaciones totales de azúcar. Dejando de lado las 59.000 toneladas vendidas a Argelia, Marruecos y Túnez en 1972, Australia no realizó exportaciones a ninguno de los referidos mercados durante el período que se examina.

4.25 El Grupo V del cuadro 4 (otros destinos) está compuesto de unos 60 mercados donde las Comunidades Europeas eran tradicionalmente el principal o el único proveedor, al menos de azúcar refinado. En los años 1976-1978 el aumento de las exportaciones comunitarias a este grupo de mercados fue importante, mientras que los envíos de Australia a esos mismos mercados siguieron siendo insignificantes.

4.26 En consecuencia, el Grupo especial concluyó que no existían pruebas suficientes para afirmar que el aumento de las exportaciones comunitarias en los últimos años hubiera desplazado de manera considerable y directa las exportaciones australianas de los mercados mundiales, aunque no debía excluirse la posibilidad de que las exportaciones comunitarias a China en 1978 hubieran podido sustituir en parte los suministros australianos.

4.27 Al considerar si el aumento de las exportaciones comunitarias de azúcar con reintegros habría podido desplazar indirectamente las exportaciones de azúcar de Australia, el Grupo especial comprobó que, mientras las exportaciones comunitarias consistían en azúcar blanco refinado, las australianas se componían sobre todo de azúcar en bruto, pues Australia sólo había exportado unas 30.000 toneladas de azúcar refinado a las islas del Pacífico vecinas de su territorio. En consecuencia, las exportaciones australianas de azúcar en bruto se limitaban a los mercados donde el azúcar podía refinarse más, mientras que los envíos comunitarios de azúcar refinado llegaban a un número mucho mayor de mercados, a menudo desprovistos de medios locales de refino, o donde la capacidad de las refinerías era insuficiente para absorber mayores importaciones de azúcar en bruto. En cambio, en países donde existían medios de refino, el azúcar en bruto podía sin embargo ser sustituido por azúcar blanco.

4.28 El Grupo especial tomó nota de ciertas informaciones referentes a las exportaciones comunitarias a mercados que tradicionalmente se han considerado importantes puntos de venta del azúcar en bruto (cuadro 5). Las cifras del cuadro muestran que las exportaciones comunitarias de azúcar blanco hacia esos mercados aumentaron considerablemente desde 1976, es decir, cuando los precios del azúcar en el mercado mundial eran bajos, y que la diferencia entre las cotizaciones del azúcar blanco y las del azúcar en bruto no constituía un margen razonable que permitiera cubrir los gastos de refino y embalaje ni tener en cuenta el diferente contenido de sacarosa. El Grupo especial estimó que las cifras del cuadro 5 indicaban de manera bastante clara que las exportaciones comunitarias de azúcar blanco habían progresado en algunos mercados tradicionalmente importadores de azúcar en bruto, y que este hecho podía relacionarse con la reducida diferencia de precios entre el azúcar blanco y el azúcar en bruto observada desde 1976. El azúcar en bruto desplazado de esos mercados por el azúcar blanco comunitario podría haber ejercido presión en los mercados residuales de azúcar en bruto. El incremento de las exportaciones comunitarias de azúcar blanco a los mercados enumerados en el cuadro 5 podría, pues, haber tenido indirectamente por resultado reemplazar en cierta medida el azúcar en bruto australiano en otros mercados o reducir las oportunidades de venta de Australia en diversos mercados. Sin embargo, el Grupo especial no excluyó la posibilidad de que el incremento de las ventas comunitarias de azúcar blanco pudiera ser consecuencia de la reexportación de azúcar en bruto importado por las Comunidades Europeas en virtud de acuerdos especiales (tráfico de perfeccionamiento). No consideró que los datos del cuadro 5 fuesen una prueba concluyente de que las exportaciones australianas de azúcar en bruto hubieran resultado indirectamente desplazadas por las exportaciones comunitarias de azúcar blanco. No obstante, el Grupo especial estimó que la continuación de las exportaciones de azúcar subvencionadas por las Comunidades Europeas podría representar en el futuro una amenaza para las exportaciones

de azúcar en bruto de Australia, por ejemplo cuando expiraran los acuerdos bilaterales vigentes entre Australia y algunos países importadores.

vi) *Efectos de la aplicación de la reglamentación comunitaria*

4.29 El Grupo especial procedió a examinar si el aumento de las exportaciones comunitarias de azúcar registrado en 1976-1978, particularmente el aumento de la parte de la Comunidad en el comercio mundial de exportación de azúcar, podía atribuirse a la aplicación de la reglamentación comunitaria. Con respecto a la producción, el Grupo especial observó que el sistema comunitario podía fijar un límite económico, pero no necesariamente jurídico, al volumen de producción.

CUADRO 5

Comunidades Europeas:
Exportaciones de azúcar a determinados mercados

(en millares de toneladas, equivalente azúcar en bruto)

	1972	1975	1976	1977	1978
Chile	2	-	-	26	54
China	-	-	-	-	93
Egipto	1	-	11	14	110
Estados Unidos	21	-	17	49	77
Irán	13	14	12	166	556
Líbano	11	19	36	150	72
Marruecos	-	-	12	83	104
Portugal	8	-	10	19	33
Siria	-	-	21	3	68
Sri Lanka	-	-	-	3	64
Túnez	50	41	79	88	158
URSS	67	-	300	270	42
Venezuela	-	-	24	-	66
	173	74	522	871	1.497

Fuente: Organización Internacional del Azúcar.

4.30 En el cuadro 1 del anexo¹ figuran algunos datos básicos relativos a la producción, el comercio, el consumo y las existencias de azúcar de Australia y de las Comunidades Europeas, mientras que en el cuadro II del anexo 1 se indican, a efectos de comparación, los totales mundiales correspondientes. Una simple comparación de las cifras de ambos cuadros muestra que el aumento de la producción

¹El anexo no se incluye en el presente Suplemento.

azucarera comunitaria correspondió aproximadamente a la media mundial hasta 1978. A efectos ilustrativos cabe señalar que el incremento observado en la producción azucarera australiana hasta 1978 fue más importante, pero ese año la superficie cultivada se redujo en 44.000 hectáreas y ello dio lugar a un descenso de la producción.

4.31 El gráfico 1¹ muestra la evolución de la producción, del consumo y de los precios indicativos del azúcar en las Comunidades Europeas desde 1969. Hasta 1977 la superficie destinada al cultivo de remolacha azucarera aumentó al mismo tiempo que el precio indicativo comunitario, pues la política de precios fue aparentemente un factor de estímulo. Aunque a fines de 1977 se detuvo el aumento del precio indicativo y se redujo la superficie de cultivo de la remolacha azucarera, la producción total de azúcar de las Comunidades Europeas siguió aumentando debido al incremento de los rendimientos medios. Del cuadro I del anexo y del gráfico 1 se desprende que el consumo comunitario de azúcar comenzó a disminuir en 1975, disminución que, sumada a un crecimiento continuo de la producción, contribuyó notablemente a aumentar los excedentes exportables de azúcar.

4.32 El Grupo especial tomó nota de que en las Comunidades Europeas la fijación de contingentes de producción revestía una importancia decisiva para la aplicación del régimen de precios del azúcar. Observó asimismo que en 1975 el contingente de base había pasado de 7.820.000 toneladas a 9.140.000 toneladas, y el contingente máximo se había mantenido en el 145 por ciento del contingente de base. Durante los años siguientes este último se mantuvo incambiado, mientras que el contingente máximo se redujo por primera vez en 1976 (al 135 por ciento) y luego en 1978 (al 127,5 por ciento) (cuadro VIII del anexo²). Además, el Grupo especial observó que las cantidades de azúcar producidas por encima del contingente de base, pero dentro del límite del contingente máximo, estaban sujetas a un gravamen a la producción de hasta un 30 por ciento del precio de intervención. Aunque esta medida llevó aparejada una reducción de la superficie de cultivo de remolacha azucarera en 1977 y 1978, la producción total siguió creciendo por ser superiores los rendimientos. En consecuencia, las medidas adoptadas no fueron suficientes para impedir nuevos aumentos de los excedentes exportables en 1977 y 1978.

4.33 El Grupo especial entendió que la reglamentación comunitaria del mercado del azúcar tenía por efecto limitar la cantidad exportada por las Comunidades Europeas con reintegros al total de los contingentes máximos de producción, más las importaciones efectuadas en virtud de acuerdos especiales, descontado el consumo interno. Toda cantidad de azúcar producida por encima de los contingentes máximos debe enviarse a los mercados exteriores sin beneficio de reintegro. En el cuadro 6 figura el total de las exportaciones comunitarias en 1972-1978, con un desglose de las exportaciones con y sin reintegros. La comparación de las cifras correspondientes a 1976, 1977 y 1978 con los promedios del período 1972-1974 indica claramente que el aumento de las exportaciones comunitarias de azúcar en 1976-1978 consistió principalmente en una progresión de las exportaciones con reintegros, es decir, del azúcar producido dentro del límite del contingente máximo. En 1976 y en 1977 las exportaciones sin reintegros fueron inferiores a la media de 1972-1974. Si bien estas exportaciones sin reintegros (azúcar C) aumentaron un poco en 1977 y 1978, la reducción de los contingentes máximos y la aplicación de gravámenes a la producción no impidieron que las exportaciones con reintegros siguieran creciendo, incluso en 1978, ni que representaran todavía el 76 por ciento de las exportaciones comunitarias de azúcar.

4.34 Además, el Grupo especial tomó nota del fuerte aumento de las sumas totales abonadas en 1977 y 1978 por las Comunidades Europeas en concepto de reintegros por las exportaciones de azúcar.

¹El gráfico no se incluye en el presente Suplemento.

²El anexo no se incluye en el presente Suplemento.

Dicho aumento obedeció en parte a una mayor cantidad de exportaciones con derecho a reintegro y al descenso de los precios en el mercado mundial, pero el Grupo especial observó que se debió también en parte a la subida del precio de intervención del azúcar en el mercado comunitario. Al examinar si los reintegros comunitarios por exportaciones podían someterse a límites presupuestarios, el Grupo especial observó que, si los créditos asignados inicialmente a la sección "Garantías" del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola resultaban insuficientes en un año determinado, la Comisión podía recurrir en el curso de ese ejercicio a un presupuesto suplementario, de modo que no existían límites presupuestarios jurídicamente establecidos para las cantidades que podían destinarse a reintegros por exportaciones de azúcar.

4.35 El Grupo especial estimó que, en esas condiciones, ni los excedentes exportables de azúcar ni el monto del reintegro concedido quedaban efectivamente limitados en virtud del sistema comunitario o de su aplicación. Ni el sistema ni su aplicación contenían ningún elemento que impidiera a las Comunidades Europeas obtener más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación de azúcar.

d) Efecto sobre los precios del mercado mundial

4.36 Al examinar más a fondo la concesión de reintegros por las exportaciones de azúcar por las Comunidades Europeas, el Grupo especial observó que para la casi totalidad de las exportaciones con reintegros, estos últimos se concedían según el procedimiento de adjudicación (por ejemplo, el 91 por ciento en 1976, el 97 por ciento en 1977 y casi el 100 por ciento en 1978 cuadro 6). En el procedimiento de adjudicación, la Comisión fijaba los montos máximos para los reintegros y para una cantidad determinada teniendo en cuenta la situación de la oferta y los precios en la Comunidad, los precios y las posibilidades de venta en el mercado mundial, y los gastos ocasionados por la exportación del azúcar. La Comisión determinaba cuáles eran los precios del azúcar en el mercado mundial sobre la base del monto del reintegro propuesto en las ofertas, que a veces se fundaban en precios inferiores a las cotizaciones medias del azúcar blanco publicadas por la Bolsa de París.

4.37 El Grupo especial observó que la media ponderada de los reintegros por exportaciones correspondía en general a la diferencia entre el precio comunitario de intervención a nivel f.o.b. y los precios medios al contado del azúcar blanco en la Bolsa de París. Sin embargo, hacia fines de las campañas 1975/1976, 1976/1977 (y aparentemente también 1977/1978), el reintegro medio ponderado había tenido tendencia a sobrepasar esa diferencia. El Grupo especial observó también que a partir de mediados de 1976 se fueron incrementando de manera pronunciada los reintegros comunitarios por exportaciones, con una diferencia muy reducida entre los reintegros medios ponderados y los reintegros máximos. Esta evolución coincidió con un agudo descenso de los precios en el mercado mundial. Además, disminuyó el suplemento pagado por el azúcar blanco, que en ciertas ocasiones se cotizó a precios inferiores a los vigentes para el azúcar en bruto.

CUADRO 6

Comunidades Europeas: Exportaciones de azúcar por categorías, importes totales de los reintegros y los gravámenes a la producción de 1972 a 1978

Año	Exportaciones - en millares de toneladas (equivalente azúcar en bruto)				Importe en millones de unidades de cuenta		
	Total	Con reintegros (azúcar A y B)		Sin reintegros (azúcar C)	Total de reintegros	Gravamen a la producción	
		Total	Reintegros periódicos				por adjudicación
1972	1920	1223	16	1207	697	70	86
1973	1916	1634	14	1620	282	56	39
1974	1128	551	13	538	577	8	0
Promedio 1972 a 1974	1655	1136	14	1122	519		
1975	702	645	15	630	57	31	0
1976	1869	1802	165	1637	67	56	0
1977	2699	2520	73	2447	179	363	121
1978	3566	2708	2	2706	858	557	186

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

4.38 El Grupo especial estimó que, como los exportadores comunitarios de azúcar eran los que marcaban la pauta en el mercado mundial del azúcar blanco, pues cubren tradicionalmente más de la mitad del mercado mundial del azúcar refinado, la disponibilidad en las Comunidades de excedentes de azúcar exportables, unida a la posibilidad de disponer de cantidades no limitadas para abonar reintegros por exportaciones, bien puede haber tenido un efecto depresivo sobre los precios en el mercado mundial del azúcar, tanto blanco como en bruto.

V. Conclusiones

A la luz de las constataciones precedentes, el Grupo especial llegó a las siguientes conclusiones:

- a) El Grupo especial concluyó que el sistema comunitario de concesión de reintegros por exportaciones de azúcar debía considerarse como una forma de subvención, sujeta a las disposiciones del artículo XVI, y observó que las Comunidades Europeas habían notificado su sistema de reintegros por exportaciones de azúcar de conformidad con el artículo XVI, párrafo 1.
- b) Al examinar si el sistema comunitario de reintegros por exportaciones de azúcar era o no compatible con el artículo XVI, párrafo 3, el Grupo especial observó en primer lugar que, pese a las diversas medidas adoptadas para limitar la producción de azúcar en la Comunidad, ni la reglamentación comunitaria del azúcar ni su aplicación habían impedido que la producción

continuara aumentando, y que no se habían reducido o limitado ni los excedentes exportables de azúcar que daban derecho a reintegros por exportación ni el monto de los reintegros concedidos.

- c) Al examinar seguidamente la parte correspondiente a las Comunidades Europeas en el comercio mundial de exportación de azúcar, el Grupo especial observó que esa parte había aumentado algo en 1976 y en 1977, aunque el crecimiento no era de una magnitud extraordinaria. En 1978, en cambio, esa parte había progresado en tales proporciones que el Grupo especial estimó que la situación justificaba un examen a fondo para determinar si el sistema comunitario de reintegros por las exportaciones de azúcar se había aplicado de modo que las Comunidades Europeas hubieran obtenido más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación de azúcar. Evidentemente, el aumento de las exportaciones se produjo gracias a la aplicación de subvenciones.
- d) Al examinar la evolución de diversos mercados del azúcar, el Grupo especial constató que, pese al aumento de las exportaciones comunitarias en 1978, las exportaciones de azúcar de las Comunidades Europeas no habían desplazado directamente a las exportaciones australianas sino de manera limitada y en un reducido número de mercados. Además, el incremento de las exportaciones comunitarias de azúcar blanco podría haber reducido indirectamente las oportunidades de Australia de vender azúcar en bruto en diversos mercados.
- e) El Grupo especial observó que una parte sustancial de las exportaciones australianas se había realizado en el marco de acuerdos bilaterales a largo plazo concertados con los países importadores. Observó también que el Convenio Internacional del Azúcar, 1977, entró en vigor en 1978, hecho que provocó cierta contracción del comercio del azúcar de los países miembros.
- f) Vistas todas las circunstancias relacionadas con la presente reclamación y teniendo especialmente en cuenta las dificultades existentes para determinar de manera clara la relación causal entre el aumento de las exportaciones comunitarias, la evolución de las exportaciones australianas de azúcar y otros hechos acaecidos en el mercado mundial del azúcar, el Grupo especial constató que no se hallaba en condiciones de concluir de manera categórica que el aumento de la parte de las Comunidades Europeas había significado la obtención por éstas de "más de una parte equitativa en el comercio mundial de exportación de ese producto" en el sentido del artículo XVI, párrafo 3.
- g) El Grupo especial observó, sin embargo, que el sistema comunitario de reintegros por las exportaciones de azúcar y su aplicación habían contribuido a hacer bajar los precios mundiales del azúcar en los últimos años, causando así indirectamente un perjuicio grave a Australia, aunque no era posible cuantificarlo con exactitud.
- h) El Grupo especial constató que el sistema comunitario de reintegros por las exportaciones de azúcar no preveía limitaciones efectivas preestablecidas ni en cuanto a la producción, ni en cuanto al precio ni en cuanto al monto de los reintegros, y constituía una fuente permanente de incertidumbre en los mercados mundiales del azúcar. En consecuencia, concluyó que el sistema comunitario y su aplicación constituían una amenaza de perjuicio en el sentido del artículo XVI, párrafo 1.
- i) No se había presentado ninguna comunicación detallada precisando qué ventajas resultantes para Australia del Acuerdo General habían sido anuladas o menoscabadas, ni cuál era el objetivo del Acuerdo General cuya consecución se había visto obstaculizada, y el Grupo especial no consideró esas cuestiones.