

NORUEGA - RESTRICCIONES A LA IMPORTACION
DE DETERMINADOS PRODUCTOS TEXTILES

Informe del Grupo especial adoptado el 18 de junio de 1980
(L/4959 - 27S/129)

I. Introducción

1. El Grupo especial fue establecido por el Consejo el 25 de julio de 1979 con el siguiente mandato:

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, la cuestión sometida por el Reino Unido, en nombre de Hong-Kong, a las PARTES CONTRATANTES que figura en el documento L/4815 referente a las medidas de Noruega con arreglo al artículo XIX respecto de ciertos productos textiles, formular conclusiones que ayuden a las PARTES CONTRATANTES a hacer las recomendaciones o adoptar las decisiones previstas en el párrafo 2 del artículo XXIII, y presentar el correspondiente informe al Consejo."

2. La composición del Grupo especial fue la siguiente:

Presidente: Sr. R.J. Martin (Canadá)
Miembros: Sr. P.J. Dass (Trinidad y Tabago)
 Sr. J.D. Gerber (Suiza)

3. En el curso de sus trabajos el Grupo especial oyó a los representantes del Reino Unido, que habló en nombre de Hong-Kong (denominado en adelante representante de Hong-Kong), y de Noruega. Para examinar el asunto el Grupo especial se basó en las notas documentales y en la correspondiente información presentada por las dos partes, así como en sus respuestas a las preguntas que les había formulado el Grupo especial y en la documentación pertinente del GATT.

4. En sus deliberaciones el Grupo especial alentó a las partes a que desplegaran esfuerzos encaminados a hallar una solución mutuamente satisfactoria a su diferencia.

II. Aspectos fácticos

5. En sus debates el Grupo se basó fundamentalmente en los hechos siguientes:
 - a) Hasta finales de 1977 las exportaciones efectuadas por Hong-Kong a Noruega de la mayoría de los productos textiles comprendidos en el actual régimen noruego de contingentes globales se regían por un acuerdo bilateral de limitación concertado de conformidad con el Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles (AMF). El 7 de octubre de 1977 Noruega invitó a Hong-Kong a negociar un nuevo acuerdo bilateral para 1978. Con ese objeto se celebraron consultas el 12 de diciembre de 1977, sin que las partes pudieran llegar a un acuerdo.

 - b) A partir del 1° de enero de 1978 Noruega puso en vigor de manera unilateral medidas temporales que reglamentaban la importación de determinados productos textiles procedentes de diversos países, entre ellos Hong-Kong. En el curso de los cuatro primeros meses de 1978 Noruega, con miras a adherirse al AMF prorrogado, concluyó con seis países en desarrollo exportadores de textiles acuerdos bilaterales a largo plazo en los cuales se preveía la limitación de las exportaciones con retroactividad al 1° de enero de 1978; los días 2 y 3 de mayo de 1978, Hong-Kong y Noruega celebraron nuevas consultas sin que pudieran fijar un nivel de exportación de textiles aceptable para ambas partes.

- c) Hong-Kong llevó el asunto al Consejo en su reunión del 17 de mayo de 1978. El 1° de junio de 1978 solicitó formalmente a las PARTES CONTRATANTES que se entablara el procedimiento previsto en el párrafo 2 del artículo XXIII. El Consejo, en su reunión del 6 de junio de 1978, decidió que su Presidente establecería un grupo especial si para el 30 de junio de 1978 no se llegaba bilateralmente a una solución satisfactoria.
- d) Según lo recomendado por el Consejo, las partes celebraron nuevas consultas los días 28 y 29 de junio de 1978, aunque sin poder llegar a una solución mutuamente aceptable. El 20 de julio de 1978, Noruega hizo saber a las PARTES CONTRATANTES que había decidido recurrir a las disposiciones del artículo XIX y que se preparaba a instituir contingentes globales aplicables a la importación en 1979 de nueve artículos textiles. En la reunión celebrada por el Consejo, el 24 de julio de 1978, Hong-Kong dijo que, habiendo Noruega recurrido al artículo XIX, se modificaba la base jurídica de su reclamación, y que tal vez decidiría solicitar la celebración de consultas con Noruega de conformidad con el artículo XIX. El Presidente del Consejo dijo entonces que no adoptaría ninguna otra disposición tendiente a la creación de un grupo especial y señaló que ambas partes podían siempre volver a plantear el asunto en una reunión ulterior del Consejo.
- e) Del 6 al 8 de septiembre de 1978 las partes celebraron consultas de las previstas en el párrafo 2 del artículo XIX, en el curso de las cuales se informó a Hong-Kong de las modalidades de aplicación de las medidas adoptadas por Noruega al amparo del artículo XIX y se le comunicó, entre otras cosas, que dichas medidas no serían aplicadas ni a las importaciones procedentes de los países miembros de la CEE y de la AELC ni a las provenientes de los seis países en desarrollo con los cuales Noruega había concertado acuerdos bilaterales a largo plazo. En su calidad de proveedor de una parte sustancial de los productos considerados, Hong-Kong solicitó que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo XIII, le fuera asignada para 1979 una parte de los contingentes globales "análoga" a aquellas que Hong-Kong estimaba habían sido adjudicadas a los seis países con los cuales Noruega había concluido acuerdos bilaterales; para 1978, Hong-Kong pedía compensación por las exportaciones que no había podido realizar. Tampoco en este caso se pudo llegar a un acuerdo.
- f) El 24 de noviembre de 1978, Noruega dio a conocer los detalles de su régimen de contingentes globales aplicable en 1979 a las nueve categorías de textiles consideradas. La cuantía de tales contingentes se había calculado sobre la base del promedio de las importaciones adquiridas en el período 1974-76 a los países abarcados por los contingentes, es decir, todos los países excepto los seis países en desarrollo y los miembros de la CEE y la AELC. El reparto de los contingentes entre los importadores estaba basado en las partes que habían importado en 1976-77 de los países comprendidos en el sistema de contingentes globales. Cada importador podía elegir en qué país (sujeto al régimen) abastecerse.
- g) Como las nuevas consultas mantenidas del 29 al 31 de mayo de 1979 tampoco dieron ningún resultado, el 13 de julio de 1979 Hong-Kong recurrió nuevamente a las disposiciones del párrafo 2 del artículo XXIII. Entonces el Consejo, en su reunión del 25 de julio de 1979, estableció un Grupo especial.
- h) El 1° de octubre de 1979 Noruega hizo saber a las PARTES CONTRATANTES que el régimen de contingentes globales se prorrogaría por un semestre una vez expirado el año 1979, es decir, hasta el 30 de junio de 1980. El 22 de febrero de 1980 se informó de que el régimen se prorrogaría hasta finales de 1980.

III. Principales argumentos

Hong-Kong

6. A juicio de Hong-Kong, las medidas adoptadas unilateralmente por Noruega el 1° de enero de 1978 infringían los principios del Acuerdo General ya que dicho país no las había justificado con arreglo a una disposición del Acuerdo General o del AMF. De todas maneras, en 1978 Noruega no era parte en el AMF e, incluso si lo hubiera sido, sus medidas unilaterales no hubieran podido ampararse en su articulado. En cuanto a su ulterior recurso al artículo XIX, Hong-Kong dijo que, si bien estaba dispuesto a suponer que Noruega tenía la justificación necesaria para tomar tales medidas, éstas eran no obstante incompatibles con el Acuerdo General y en particular con su artículo XIII. Noruega había exceptuado de los contingentes globales no sólo a los países miembros de la CEE y de la AELC sino también a los seis países con los que había concertado acuerdos bilaterales. En cuanto al primer punto, y pese a que no aceptaba la explicación de Noruega de por qué quedaban excluidos los países de la CEE y la AELC, Hong-Kong consideraba que a los efectos de su reclamación no era necesario que el Grupo especial hiciera una constatación sobre el asunto. En cuanto al segundo punto, Hong-Kong adujo que las ventajas que le confería el Acuerdo General habían sido anuladas o menoscabadas por no haber cumplido Noruega las obligaciones que le imponía el artículo XIII. Hong-Kong sostuvo que los seis acuerdos bilaterales no se habían concluido ni en virtud del AMF ni con arreglo a ninguna disposición del Acuerdo General, y que, como el artículo XI prohibía las restricciones a la importación, esos acuerdos no tenían ningún valor en relación con el Acuerdo General. La existencia de tales acuerdos fuera del régimen de contingentes globales de Noruega perjudicaba los intereses de Hong-Kong ya que la cuantía de los contingentes globales había quedado reducida en consecuencia. Para poner en conformidad con el Acuerdo General a los contingentes previstos en los seis acuerdos, debía considerarse que constituían parte de las medidas tomadas por Noruega al amparo del artículo XIX así como partes asignadas a los países de conformidad con el apartado d) del párrafo 2 del artículo XIII. Habida cuenta de su interés sustancial como proveedor de los productos considerados, Hong-Kong solicitó que Noruega renunciara de inmediato a las medidas que había adoptado al amparo del artículo XIX o bien las pusiera en conformidad con el apartado d) del párrafo 2 del artículo XIII asignando a Hong-Kong un contingente adecuado. Hong-Kong puso no obstante de relieve que al formular este pedido no se proponía en absoluto poner en tela de juicio los motivos de Noruega para mantener los seis acuerdos bilaterales con países en desarrollo ni tampoco instaba a Noruega a suspender su aplicación.

7. Hong-Kong dijo asimismo haber cumplido con creces sus obligaciones para con Noruega en el marco del AMF. El alcance de las limitaciones previstas en los acuerdos bilaterales que las dos partes habían concertado de conformidad con dicho instrumento se había ampliado tan rápidamente que en 1977 último año de vigencia del AMF inicial, el acuerdo bilateral más reciente concluido entre Hong-Kong y Noruega abarcaba quince grandes grupos de productos que representaban el 73 por ciento de las exportaciones totales de textiles y vestido efectuadas por Hong-Kong a Noruega. Además Hong-Kong había aceptado, de 1975 a 1977, coeficientes de crecimiento anual puramente simbólicos (de una unidad) para determinados productos cuya exportación interesaba considerablemente a Hong-Kong, y ello en una situación en la cual las importaciones noruegas de productos distintos de los "de bajo precio", es decir, esencialmente las que no habían sido objeto de ninguna de las medidas tomadas hasta entonces por Noruega, se habían incrementado un 120 por ciento entre 1973 y 1977, cifra apenas inferior a la del crecimiento de las importaciones "de bajo precio" durante el mismo período. Hong-Kong adujo que, por consiguiente, sus exportaciones de textiles en el período 1974-1977 habían sido equitativas y previsibles. De todas maneras, no podía considerarse que reducir los topes de limitación en vigor entre el 25,5 y el 76,9 por ciento, como quería Noruega, constituía una "desviación razonable" de las disposiciones del AMF, que preveían un coeficiente de crecimiento anual de un 6 por ciento como mínimo. En esas condiciones Hong-Kong no había podido llegar a un acuerdo con Noruega.

8. Por último, Hong-Kong dijo que para determinar la cuantía de los contingentes globales y repartirlos entre los países debía utilizarse como período de referencia representativo el período de doce meses más reciente. A juicio de Hong-Kong, el período más reciente en que las importaciones en Noruega de los productos considerados procedentes de Hong-Kong habían tenido lugar dentro de un marco legítimo era el año 1977.

9. Basándose en tales argumentos, Hong-Kong resumió su posición como sigue:

- "a) Las medidas adoptadas por Noruega al amparo del artículo XIX no son conformes al Acuerdo General ni, en especial, a su artículo XIII;
- "b) por no haber cumplido Noruega las obligaciones que le imponía el artículo XIII las ventajas resultantes para Hong-Kong del Acuerdo General han sido y siguen siendo anuladas o menoscabadas;
- "c) las PARTES CONTRATANTES deben recomendar que el Gobierno de Noruega renuncie Inmediatamente a las medidas que ha tomado al amparo del artículo XIX o bien las ponga inmediatamente en conformidad con las disposiciones del apartado d) del párrafo 2 del artículo XIII mediante la asignación de un contingente adecuado a Hong-Kong."

Noruega

10. En cuanto a las circunstancias generales que habían informado su decisión de restringir las importaciones, Noruega explicó que sus importaciones totales de vestido de bajo precio habían aumentado de 225 millones de coronas noruegas en 1973 a 581 millones en 1977, lo que representaba un incremento del 159 por ciento y constituía una amenaza para su "producción mínima viable de textiles" (párrafo 2 del artículo 1 del AMF). En el caso de Hong-Kong las cifras respectivas eran de 93 millones de coronas noruegas y 307 millones, lo cual suponía una expansión del 230 por ciento y un crecimiento anual del 35 por ciento; la parte de Hong-Kong en las importaciones de vestido había pasado del 41,5 por ciento en 1973 al 52,9 por ciento en 1977. En esas condiciones resultó necesario aplicar unilateralmente restricciones temporales a la importación a partir del 1° de enero de 1978 para limitar el perjuicio causado a la industria textil noruega mientras se celebraban nuevas consultas bilaterales.

11. Noruega impugnó la alegación de que tales restricciones no habían sido lícitas. En su calidad de parte en el AMF y de conformidad con los procedimientos enunciados en el documento COM.TEX/W/44/Rev.1 del 29 de julio de 1977, que muchos participantes en el AMF habían aceptado, Noruega tenía el derecho de tomar las medidas entradas en vigor el 1° de enero de 1978. Noruega dijo que había procedido a ello sobre la base de las disposiciones del AMF y del Protocolo por el que fue prorrogado dicho instrumento, que daban la posibilidad de "desviarse razonablemente y de común acuerdo de elementos particulares en casos particulares". Teniendo la firme intención de adherirse al AMF prorrogado, en esa época Noruega todavía celebraba consultas bilaterales con cierto número de países exportadores de textiles con miras a concertar los acuerdos que posibilitarían tal adhesión. Muchos países se encontraban entonces en una situación análoga y por ello se consideró al AMF como tácitamente prorrogado. Por consiguiente, Noruega no precisó las disposiciones en que se basaban sus restricciones a la importación hasta que se hizo evidente que para 1978 sería imposible llegar con Hong-Kong a una solución bilateral basada en el AMF prorrogado. Noruega había estimado que no debía recurrirse al artículo XIX sin haber agotado antes todas las medidas adecuadas que preveía el Protocolo por el que se prorrogó el AMF. Sólo después de haber fracasado en junio de 1978 una última tentativa de llegar a una solución bilateral con Hong-Kong se resolvió Noruega a recurrir al artículo XIX.

12. Noruega sostuvo que las medidas que había tomado con arreglo al artículo XIX eran plenamente conformes al Acuerdo General. Las importaciones procedentes de los países de la CEE y la AELC no habían quedado sujetas a aquellas porque Noruega había concertado con esos países acuerdos de los previstos en el artículo XXIV del Acuerdo General. Los seis acuerdos bilaterales con países en desarrollo habían sido suscritos antes de que se tomara la decisión de recurrir al artículo XIX; Noruega añadió que, interrogados al respecto, los seis países sin excepción habían manifestado la firme intención de mantener en vigor esos acuerdos. Además, la suspensión de la aplicación de tales acuerdos no facilitarían la adhesión de Noruega al AMF prorrogado y, por otra parte, no sería conforme ni al espíritu ni a los objetivos de la Parte IV del Acuerdo General. En esas circunstancias no debía considerarse que los contingentes bilaterales estipulados en los acuerdos fueran partes asignadas a países en el sentido del apartado d) del párrafo 2 del artículo XIII. No obstante, si las PARTES CONTRATANTES llegaban a la conclusión de que las importaciones procedentes de esos seis países debían quedar sujetas al régimen de contingentes globales, Noruega procedería en consecuencia y suspendería la aplicación de dichos acuerdos.

13. Sobre la base de estos argumentos, Noruega resumió su posición como sigue:

- "a) Las medidas tomadas por Noruega al amparo del artículo XIX son conformes al Acuerdo General;
- "b) se pondrá fin al régimen de contingentes globales tan pronto como se concierte con Hong-Kong un acuerdo bilateral aceptable basado en las disposiciones del AMF prorrogado;
- "c) Noruega se adherirá entonces al Protocolo por el que se prorroga el AMF y estará dispuesta a negociar acuerdos basados en el AMF con otros países;
- "d) Noruega confía en que el Grupo especial no se limitará a examinar las medidas por ella adoptadas al amparo del artículo XIX sino que alentará y apoyará todos los esfuerzos que desplieguen las dos partes con miras a llegar a un acuerdo bilateral basado en las disposiciones del AMF prorrogado."

IV. Conclusiones

14. El Grupo especial basó su examen del asunto en los artículos XIX y XIII del Acuerdo General.

- a) El Grupo especial tomó nota de que, si bien las dos partes habían facilitado abundantes datos y argumentos acerca de la evolución del asunto, es decir, en especial respecto de la situación que se planteó en 1978 antes de que Noruega recurriera al artículo XIX, Hong-Kong se había limitado a solicitar formalmente que se hiciera una constatación acerca de las medidas adoptadas por Noruega al amparo del artículo XIX. El Grupo tomó igualmente nota de las declaraciones de Hong-Kong en el sentido de que estaba dispuesto a suponer que Noruega tenía la justificación necesaria para tomar tales medidas y de que no hacía falta hacer una constatación relativa a la no aplicación de los contingentes a los países de la CEE y la AELC; el Grupo basó pues su decisión en estas declaraciones.
- b) El Grupo especial estimó que la clase de medidas elegida por Noruega a título de medidas de urgencia de las previstas en el artículo XIX, es decir, las restricciones cuantitativas que limitaban la importación de las nueve categorías de textiles consideradas, estaba sujeta a las disposiciones del artículo XIII, que prescribe la aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas. A este respecto, el Grupo tomó nota de la parte preliminar del párrafo 2, que estipula que, al aplicar restricciones a la importación de un producto, las partes contratantes "procurarán hacer una distribución del comercio de dicho producto que se aproxime lo más

posible a la que las distintas partes contratantes podrían esperar si no existieran tales restricciones...". Con ese fin, el apartado a) del párrafo 2 del artículo XIII prescribe además que, siempre que sea posible, se fijarán contingentes representativos del monto global de las importaciones autorizadas (estén o no repartidos entre los países abastecedores).

15. En el asunto sometido al Grupo especial, a principios de 1978 Noruega había concertado acuerdos bilaterales a largo plazo con seis países exportadores de textiles. El Grupo tomó nota de que Noruega lo había hecho con la intención de adherirse al AMF y de notificar esos acuerdos al OVT de conformidad con el artículo pertinente de dicho instrumento. Ahora bien, el Grupo también tomó nota de que, de hecho, Noruega no se había adherido al AMF, y de que nunca había recurrido para esos acuerdos a ninguna excepción o disposición prevista en las Partes I a III del Acuerdo General. Si bien se observó que el asegurar a algunos países en desarrollo exportadores un mayor acceso al mercado noruego de textiles y vestido podría, en lo concerniente a esos países, ser conforme al espíritu y objetivos de la Parte IV del Acuerdo General, no podía aducirse que ello justificara las medidas que fueran incompatibles con las obligaciones dimanantes para un país de la Parte II del Acuerdo General. El Grupo consideró por lo tanto que Noruega, al reservar partes de su mercado para esos seis países, había procedido a una asignación parcial de contingentes en el marco de un régimen existente de restricciones a la importación de los productos considerados, y que por consiguiente debía estimarse que Noruega había actuado con arreglo al apartado d) del párrafo 2 del artículo XIII. El Grupo hizo observar que si las partes del mercado hubieran sido reservadas a los seis países al amparo del apartado d) del párrafo 2 del artículo XIII se hubiera podido suponer que la acción de Noruega estaba comprendida en el alcance de la primera frase de esta cláusula.

16. Al tener Hong-Kong un interés sustancial en el abastecimiento al mercado noruego de ocho de las nueve categorías de productos consideradas, tenía derecho a esperar que le fuera asignada una parte de los contingentes de conformidad con el apartado d) del párrafo 2 del artículo XIII. El Grupo especial consideró que, al haber asignado Noruega contingentes de importación de tales productos a seis países sin adjudicar una parte a Hong-Kong, las medidas que había adoptado al amparo del artículo XIX no eran conformes al artículo XIII.

17. De conformidad con la práctica establecida del GATT¹, el Grupo especial estimó que, cuando se hubiera adoptado una medida que se juzgara incompatible con las disposiciones del Acuerdo General, dicha medida haría presumir que se anulaban o menoscababan las ventajas que otras partes contratantes tenían derecho a esperar en virtud del Acuerdo General.

18. Sobre la base de las conclusiones arriba mencionadas, el Grupo especial constata que Noruega debe ya sea renunciar de inmediato a las medidas que adoptó al amparo del artículo XIX o bien ponerlas en conformidad con las disposiciones del artículo XIII.

19. El Grupo especial manifiesta la esperanza de que en vista del presente informe las partes estarán en condiciones de llegar a un acuerdo mutuamente aceptable.

¹IBDD, 11S/105.