

2 de marzo de 1984

## MEDIDAS APLICADAS POR EL JAPON A LAS IMPORTACIONES DE CUERO

*Informe del Grupo Especial adoptado los días 15/16 de mayo de 1984  
(L/5623 - 31S/104)*

### I. Introducción

1. A solicitud de la delegación de los Estados Unidos, el Consejo acordó el 20 de abril de 1983 establecer el Grupo Especial y autorizó al Presidente para que redactara su mandato y designara al Presidente y a los miembros del mismo, en consulta con las partes interesadas (C/M/167, tema 12).
2. El 12 de julio de 1983 se informó al Consejo de que, de conformidad con las consultas celebradas, la composición y el mandato del Grupo Especial eran los siguientes (C/M/170, tema 14):

### Composición

Presidente:	Embajador M. Huslid
Miembros:	Sr. D. Jayasekera Sr. H. Reed

### Mandato

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, el asunto sometido a las PARTES CONTRATANTES por los Estados Unidos (L/5462), referente a las restricciones aplicadas por el Japón a las importaciones de ciertos tipos de cuero semielaborado o acabado, y formular conclusiones -en relación, en particular, con la cuestión de la anulación o menoscabo de beneficios- que ayuden a las PARTES CONTRATANTES a hacer recomendaciones o resolver sobre la cuestión, conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XXIII."

3. El Grupo Especial se reunió los días 26 de septiembre, 15 de noviembre y 13 de diciembre de 1983, y 17 de enero y 2 y 9 de febrero de 1984.
4. En el curso de sus trabajos, el Grupo Especial mantuvo consultas con las delegaciones del Japón y de los Estados Unidos. Sirvieron de base para el examen del asunto la argumentación y la información presentadas por ambas partes, las respuestas a las preguntas hechas por el Grupo Especial y toda la documentación pertinente del GATT. Además, de conformidad con las peticiones que habían hecho en el Consejo, se invitó a las delegaciones de Australia, las Comunidades Europeas, la India, Nueva Zelandia y el Pakistán a que expusieran su punto de vista al Grupo Especial. Las delegaciones de Australia y de Nueva Zelandia presentaron también informaciones por escrito.
5. Durante las actuaciones, el Grupo Especial ofreció a las partes amplias posibilidades de llegar a una solución mutuamente satisfactoria del asunto que le había sido sometido.
6. El Grupo Especial instó a las partes a respetar el necesario carácter confidencial del asunto y les pidió que no diesen a conocer documentos ni hiciesen declaraciones en público en relación con la diferencia. Lo mismo se subrayó a las otras cinco delegaciones cuando comparecieron ante el Grupo Especial.

### II. Elementos de hecho

7. El asunto sometido al Grupo Especial se refería a las restricciones a la importación aplicadas por el Japón a las siguientes líneas del arancel japonés:

- 41.02-2 Cueros y pieles de bovinos y equinos, teñidos, coloreados, gofrados o estampados u otros, distintos de los apergaminados (excluidos los cueros y pieles agamuzados o barnizados; incluidos los cueros y pieles de vacuno mayor, caballo, búfalo, ternera y cabritilla, tanto acabados como semicurtidos, con inclusión del cuero semicurtido al cromo, es decir, el semielaborado curtido al cromo, entregado húmedo, que compran los curtidores para una elaboración adicional).
- 41.03-2-(1) Pieles de ovinos, teñidas, coloreadas, gofradas o estampadas, distintas de las apergaminadas (con exclusión de las pieles agamuzadas o barnizadas).
- 41.04-2-(1) Pieles de caprinos, teñidas, coloreadas, gofradas o estampadas, distintas de las apergaminadas (con exclusión de las pieles agamuzadas o barnizadas).

8. El artículo 52 de la Ley de Control de Cambios y del Comercio Exterior (Ley N° 228, de 1949, enmendada), requiere que los importadores de determinados productos sujetos al sistema de contingentes de importación, obtengan licencias de importación cuando el Gobierno así lo haya dispuesto por Orden del Gabinete. Esta disposición se aplicó en la Orden sobre Control del Comercio de Importación (Orden del Gabinete N° 414, de 1949). El Reglamento de Control del Comercio de Importación (Ordenanza del MITI (Ministerio de Comercio Internacional e Industrias) N° 77, de 1949) establece procedimientos específicos para el trámite de licencias de importación. En 1952 y en virtud de la autorización contenida en las disposiciones jurídicas precedentes, se impusieron contingentes a la importación de cuero, que aún siguen vigentes.

9. La asignación del contingente global de cuero corresponde al MITI, el que para llevarla a la práctica aplica una combinación de dos métodos:

1) la fórmula del contingente "para comerciantes", que se basa en los registros de importación y que se ofrece a empresas seleccionadas por tener antecedentes como importadoras, y 2) la fórmula del contingente "para usuarios", que se emplea para distribuir contingentes a usuarios finales y/o empresas que los representan. En el curso de los trabajos del Grupo, el Japón dio mayores explicaciones acerca del sistema de asignaciones y su aplicación para el cuero acabado, así como para el semicurtido al cromo (véase infra).

10. Una anterior reclamación de los Estados Unidos, relativa a esta materia y presentada al amparo del artículo XXIII, fue retirada al concertarse el 23 de febrero de 1979 un entendimiento bilateral entre los Estados Unidos y el Japón, que entró en vigor el 1° de abril de 1979. Al mismo tiempo, las dos partes reservaron "sus derechos en virtud del Acuerdo General; si las conclusiones a que se ha llegado en las consultas bilaterales no se ponen en práctica de manera satisfactoria para ambos Gobiernos, queda entendido que la cuestión podrá ser sometida de nuevo a los procedimientos del Acuerdo General" (IBDD 26S/349-351).

11. En el año fiscal japonés de 1979, además de los contingentes ya existentes, se establecieron nuevos contingentes para los cueros y pieles de bovinos y equinos, así como para los cueros y pieles de bovinos y equinos semicurtidos al cromo. Esos nuevos contingentes se asignaron a países con antecedentes de abastecedor importante de cueros y pieles al Japón, basándose en la contribución aportada al abastecimiento de cueros y pieles en bruto, mediante consultas bilaterales con los países interesados.

12. El entendimiento bilateral entre el Japón y los Estados Unidos mencionado en el párrafo 10 expiró el 31 de marzo de 1982.

13. En 1982 se celebraron una serie de negociaciones bilaterales entre el Japón y los Estados Unidos, sin que se lograra un nuevo acuerdo bilateral. Un proyecto preparado en mayo de 1982, que se refería

principalmente al cuero semicurtido al cromo, fue estimado insuficiente por el Gobierno de los Estados Unidos como base para un entendimiento mutuamente aceptable. En septiembre de 1982 se hizo una nueva propuesta para modificar el sistema de trámite de las licencias, tanto para el cuero acabado como para el semicurtido al cromo. Sin embargo, el Gobierno de los Estados Unidos estimó que no había habido ningún mejoramiento real de la situación original que había motivado su reclamación.

14. El 9 de noviembre de 1982, los Estados Unidos solicitaron la celebración de las consultas previstas en el párrafo 1 del artículo XXIII, lo que se notificó a las PARTES CONTRATANTES en una comunicación de fecha 16 de diciembre de 1982 (L/5440). Esas consultas se celebraron primero el 27 y 28 de enero de 1983. Como no se logró alcanzar una solución mutuamente satisfactoria, los Estados Unidos sometieron el asunto a las PARTES CONTRATANTES en el documento L/5462, de fecha 25 de febrero de 1983. Antes de establecerse el Grupo Especial, se celebraron nuevas consultas con arreglo al párrafo 1 del artículo XXIII el 30 de marzo y el 12 de abril de 1983.

### III. Principales argumentos

#### a) Consideraciones generales

15. Los Estados Unidos declararon que su reclamación básica era que la existencia de contingentes de importación de cuero era incompatible con la prohibición relativa a las restricciones cuantitativas establecida en el artículo XI del Acuerdo General. Antes de 1963, esos contingentes se habían mantenido por razones de balanza de pagos, en el marco del artículo XII; sin embargo, desde esa época, habían carecido de toda justificación con arreglo al Acuerdo General y, además, anulaban o menoscababan las consolidaciones arancelarias referentes a los cueros comprendidos en la partida 41.02. La única justificación que se daba era el deseo, por motivos de política social japonesa, de proteger los puestos de trabajo de una determinada minoría de la población. Sin embargo, las reglas del Acuerdo General no hacían ninguna excepción con tal objeto y no iría en interés del Japón, de los Estados Unidos o del sistema comercial mundial, que el ejemplo del Japón a este respecto fuera seguido por otras partes contratantes. Dado que las medidas eran incompatibles con obligaciones específicas en virtud del Acuerdo General, debía considerarse que había una anulación o menoscabo de las ventajas resultantes del mismo para los Estados Unidos, y que se obstaculizaba el logro de sus objetivos en los términos del párrafo 1 del artículo XXIII. En apoyo de su caso, los Estados Unidos citaron el párrafo 5 de la Exposición acordada de la práctica consuetudinaria del GATT en materia de solución de diferencias (Anexo al Entendimiento relativo a las notificaciones, las consultas, la solución de diferencias y la vigilancia; véase IBDD 26S/229-238).

16. Los Estados Unidos pidieron también que, además de comprobar la anulación o menoscabo de las ventajas resultantes para los Estados Unidos del Acuerdo General, el Grupo Especial sugiriese a las PARTES CONTRATANTES que recomendaran la eliminación del sistema japonés de restricciones incompatibles con el Acuerdo General, constituido, en primer lugar, por el sistema de contingentes de importación y, en segundo lugar, por los obstáculos administrativos relacionados con los contingentes, que no podían eliminarse efectivamente hasta que lo fueran los contingentes. En cuanto a los aspectos administrativos, los Estados Unidos sostuvieron, como puntos subsidiarios, que la no publicación por el Japón del monto total de los contingentes de importación y el hecho de no publicar las disposiciones administrativas pertinentes, era incompatible con el párrafo 3 del artículo XIII y con el párrafo 1 del artículo X, respectivamente. La forma en que el Japón administraba sus contingentes de cuero, incluso su negativa a publicar el monto global de los mismos o una lista de los titulares de licencias, era incompatible con las exigencias de equidad del párrafo 3 del artículo X. Los efectos de esas restricciones podían verse en el bajo nivel de las exportaciones de los Estados Unidos al Japón, pese a los esfuerzos constantes de los exportadores de cuero de los Estados Unidos, cuya competitividad quedaba demostrada por las exportaciones en gran escala que hacían con éxito a otros mercados del Asia Oriental.

17. El Japón recordó que varios países desarrollados seguían manteniendo un número apreciable de restricciones residuales a la importación, por los motivos específicos que concurrían en cada caso. Desde un punto de vista realista, no estimaba adecuado buscar sólo un juicio jurídico sobre estas cuestiones. El Japón había hecho los mayores esfuerzos para liberalizar las restricciones residuales a la importación en general. El cuero y el calzado de cuero eran los únicos artículos manufacturados a cuyo respecto seguían existiendo restricciones y constituían un caso residual que reflejaba las condiciones de extrema dificultad de la industria japonesa del cuero debido a los complejos problemas sociales internos y a su bajo nivel de competitividad. A pesar de eso, el Gobierno del Japón había ampliado los contingentes a lo largo de los años y en el año fiscal de 1979 había aumentado marcadamente los montos de los contingentes de importación.

18. El Japón agregó que si su régimen de contingentes anulaba o menoscababa o no los intereses de los exportadores de cuero de los Estados Unidos, dependía únicamente de que el sistema de asignación y su aplicación obstaculizara el comercio de los Estados Unidos. No era ése el caso. Ningún beneficio resultante para los Estados Unidos en virtud del Acuerdo General había sido anulado o menoscabado por el Japón. El Japón había realmente beneficiado a los Estados Unidos y a otros países ofreciéndoles un gran contingente. Ello había tenido como resultado el aumento constante de las exportaciones de cuero de los Estados Unidos al Japón, incluso en comparación con el nivel de exportaciones provenientes de otros países desarrollados. Ese gran contingente continuaría ofreciendo oportunidades suficientes para que los Estados Unidos exportaran al Japón, y éste había propuesto un más amplio acceso en sus esfuerzos para buscar una solución realista al asunto por medio de consultas bilaterales. A juicio del Japón, la existencia de los contingentes mismos no implicaba que se hubiese causado un daño efectivo y que los intereses comerciales hubiesen sufrido menoscabo.

19. El Japón sostuvo que si los Estados Unidos apreciaban plenamente las circunstancias apremiantes bajo las cuales el Japón mantenía sus restricciones a la importación de cuero y los ingentes esfuerzos que había hecho para mejorar el acceso al mercado japonés, retirarían la reclamación que habían sometido al GATT. Si los Estados Unidos adoptaban el enfoque realista de aceptar las propuestas hechas por el Japón, estarían en condiciones de ver cuáles serían sus efectos. Solicitar recomendaciones no realistas no era una contribución positiva al espíritu del Acuerdo General, cuyo objetivo era la ampliación del comercio. De acuerdo con el consenso alcanzado al establecerse el mandato del Grupo Especial, éste debería adoptar un punto de vista más sustantivo y pregunta a los Estados Unidos qué menoscabos específicos habían sufrido. El Japón recordó también que el Presidente de la Reunión Ministerial celebrada en noviembre de 1982 había entendido que (SR.38/9, página 2) "algunos gobiernos necesitarán cierto tiempo para cumplir este compromiso" enunciado en el apartado i) del párrafo 7 de la Declaración Ministerial (IBDD 29S/11).

b) Artículo XI

20. Los Estados Unidos declararon que los contingentes aplicados al cuero representaban una violación clara y constante del artículo XI. Esos contingentes no estaban comprendidos dentro de ninguna de las excepciones contempladas en el apartado c) del párrafo 2 de ese artículo, y la justificación por razones de balanza de pagos había dejado de existir desde 1963, cuando el Japón asumió las obligaciones del artículo VIII en el Fondo Monetario Internacional y dejó de recurrir al artículo XII del Acuerdo General (L/1976). El único motivo aducido por el Japón para mantener restricciones cuantitativas respecto del cuero fue el deseo de proteger a la población Dowa. Aún reconociendo plenamente el carácter sensible del problema, los Estados Unidos no podían convenir en que los contingentes de importación fueran una forma aceptable de resolver problemas sociales internos. Esos problemas no tenían relación con el caso presente ni entraban en el mandato del Grupo Especial. Toda conclusión del Grupo Especial que en cualquier forma apoyara la afirmación del Japón de que los contingentes de importación eran un medio necesario y aceptable para proteger a una minoría de trabajadores sentaría un precedente peligroso, totalmente incompatible con el Acuerdo General. Casi todas las partes contratantes tenían

problemas sociales internos con una gran carga política y emocional. Incluso si la protección de tal sector de la población podía justificar un contingente, el Japón no había demostrado que los contingentes fuesen necesarios para el bienestar del mismo, pues menos del 1 por ciento de las personas que lo integraban estaban directamente empleadas en actividades de curtido. En el caso de las restricciones cuantitativas aplicadas a la importación de ciertos productos de Hong Kong<sup>1</sup>, el Grupo Especial había concluido que el mantenimiento de restricciones cuantitativas por Francia constituían una presunción de anulación o menoscabo. El Grupo Especial había rechazado el argumento de las Comunidades Europeas de que las condiciones sociales y económicas podían justificar esas restricciones. El Grupo fue de "la opinión de que esos asuntos no estaban comprendidos dentro del [artículo] XI ... y, en este caso, concluyó que quedaban fuera del alcance del examen".<sup>2</sup> El Grupo Especial había llegado también a la conclusión de que las restricciones eran ilegales, independientemente de su duración. La insistencia del Japón en la necesidad económica y social de las restricciones a la importación era incompatible con su aseveración simultánea de que los contingentes de importación no habían afectado negativamente a las exportaciones de los Estados Unidos.

21. El Japón explicó detalladamente al Grupo Especial los antecedentes históricos, culturales y socioeconómicos del caso, en relación con el llamado "problema Dowa". Los aspectos principales contenidos en esa exposición fueron los siguientes:

- i) Se trataba de un problema social de la mayor gravedad e importancia, derivado del hecho de que un sector de la población japonesa, debido a una discriminación basada en un sistema de clases surgido en el proceso de desarrollo histórico de la sociedad japonesa, se encontraba en una situación inferior desde el punto de vista económico, social y cultural;
- ii) Una característica importante del problema era que gran número de personas (de acuerdo con un estudio hecho en 1975, el total ascendía a 1,12 millones) vivían agrupadas en determinados distritos (unos 4.400) a causa de una discriminación real en la vida social. El creciente número de personas que en los últimos años habían abandonado esos distritos eran aún objeto de discriminación en su posición social, ya fuera en forma directa o indirecta;
- iii) Los distritos Dowa habían sido fundados por personas objeto de discriminación política, económica y social en la sociedad feudal. Especialmente a comienzos del siglo XVII, la población de los distritos Dowa había sido clasificada, en cuanto institución social arraigada, fuera y por debajo de la jerarquía de clases de los samurais, campesinos, artesanos y comerciantes, y había sido objeto de grave discriminación institucional en todos los aspectos de la vida social: prohibición de cambiar de ocupación, de trasladarse y de asociarse o casarse con personas que no fueran de su propia clase Dowa, obligación de usar ciertas ropas humildes, etc.
- iv) En 1871, la población de los distritos Dowa se había emancipado de la discriminación institucional, después de la restauración Meiji, con la que el Japón surgió como Estado moderno. Sin embargo, esta emancipación fue sólo formal, ya que en la vida social real esas personas continuaron llevando una existencia indigente, cuyas condiciones miserables no eran muy diferentes de las que habían conocido en la época feudal o premoderna;

---

<sup>1</sup>El informe figura en el documento L/5511 y fue aprobado por el Consejo el 12 de julio de 1983 (C/M/170).

<sup>2</sup>L/5511, párr. 27.

- v) Después de la segunda guerra mundial se habían llevado a cabo reformas democráticas en todos los aspectos de la vida política, social y económica japonesa. En 1953 se habían aplicado ciertas medidas presupuestarias para hacer frente al problema. En 1969 se había promulgado la Ley sobre Medidas Especiales para Proyectos Dowa (en vigor del 10 de julio de 1969 al 31 de marzo de 1982). Como el problema seguía sin resolverse, se había promulgado la Ley sobre Medidas Especiales para Proyectos de Mejoramiento del Sector, con vigencia desde el 1º de abril de 1982 hasta el 31 de marzo de 1987. Los proyectos Dowa o los proyectos de mejoramiento del sector actualmente en vías de ejecución tenían por objetivo el mejoramiento de las condiciones de vida, el fomento del bienestar social y la salud pública, la promoción de distritos industriales, la promoción del empleo, el mejoramiento de las actividades educativas y culturales y la protección de los derechos humanos. El total de las asignaciones para los proyectos (incluidas las asignaciones para distritos Dowa en el marco de partidas presupuestarias generales) en el año fiscal de 1983 fue de 238.000 millones de yen (aproximadamente 1.000 millones de dólares) (el monto total entre los años fiscales japoneses de 1969 y 1983 fue de 1.955.000 millones de yen);
- vi) De acuerdo con un estudio realizado en 1975, las ocupaciones principales de la población Dowa eran a) la agricultura en pequeña escala (39 por ciento de las granjas en los distritos Dowa tenían menos de 0,3 ha y 63 por ciento menos de 0,5 ha), y b) las pequeñas empresas y el trabajo en industrias Dowa tradicionales, como la industria del cuero y la fabricación de zapatos y otro calzado. Las personas empleadas en industrias modernas no eran muchas. Alrededor del 37 por ciento de las personas con trabajo estaban empleadas en empresas muy pequeñas, con cuatro obreros o menos, y un 64 por ciento en empresas con 30 obreros o menos. Además, el 35 por ciento del total de los trabajadores de los distritos Dowa estaban empleados temporalmente o eran jornaleros, mientras que la media nacional era del 7,4 por ciento. La proporción de personas acogidas a la asistencia social en el conjunto de los distritos Dowa era unas 6,3 veces superior a la media nacional;
- vii) Objetivamente podía decirse que las condiciones materiales de vida en los distritos Dowa habían mejorado en gran medida en comparación con el pasado, si bien faltaba aún mucho para la eliminación de la pobreza, subsistiendo en no pocos casos los problemas de ella derivados, como los de la calidad de la instrucción y el empleo. Igualmente, en la sociedad japonesa en general, seguía existiendo la discriminación psicológica, si bien mitigada en gran parte. A ese efecto, el Gobierno del Japón había adoptado activamente medidas encaminadas a ilustrar y educar al público japonés.

22. El Japón agregó que los distritos Dowa no sólo constituían un problema de minorías, ya que el fenómeno era único y también se refería a la subsistencia y supervivencia. La industria japonesa del curtido, que era una industria tradicional y simbólica para esa población, estaba integrada por aproximadamente 1.300 empresas que daban empleo directo a unos 12.000 trabajadores, de esas empresas más del 80 por ciento sólo empleaban a nueve trabajadores o menos. Su nivel tecnológico era bajo y en su mayoría dependían del abastecimiento de cueros en bruto extranjeros. Como consecuencia, su competitividad internacional era considerablemente inferior a la de las empresas de los Estados Unidos. Incluidos los miembros de las familias de los empleados y quienes trabajaban en actividades conexas, la industria mantenía a varios cientos de miles de personas y era básica para la economía regional (por ejemplo, era la segunda industria local en la prefectura de Hyogo). Debido al estancamiento de la demanda interna durante la reciente recesión económica, a las mayores compras de cuero artificial y a la competencia crónica entre los productores nacionales, casi todos los productores japoneses se veían obligados a trabajar con déficit. Si se eliminasen las restricciones a la importación de cueros en la etapa actual, la industria se derrumbaría, lo que plantearía unos problemas sociales, económico-regionales y políticos inconmensurables. La única alternativa a la liberalización viable en el sector del cuero era una ampliación de los contingentes a lo largo de un prolongado período, proceso

que el Japón había seguido firmemente. Los contingentes de importación del Japón para el año fiscal japonés de 1982 habían sido seis veces mayores que los correspondientes al año fiscal de 1978. Las restricciones a la importación en el caso Hong Kong/Comunidad Económica Europea citado por los Estados Unidos se habían debido a razones económicas ordinarias totalmente diferentes de las persistentes dificultades históricas y sociales que constituían el antecedente de las restricciones japonesas a la importación de cueros. El Japón sostuvo que un examen cuidadoso demostraría que en realidad no había habido anulación o menoscabo alguno de las ventajas resultantes para los Estados Unidos.

23. Los Estados Unidos recordaron que la cuestión del cuero, incluso la eliminación del contingente global, se había examinado en muchas reuniones oficiosas y oficiales celebradas entre ambos Gobiernos, pero que hasta ahora la parte japonesa no había hecho ninguna propuesta para ajustar el sistema del Japón al Acuerdo General mediante la eliminación de las restricciones incompatibles con el mismo que imponía a las importaciones de cuero.

24. El Japón respondió que el objetivo del intento de llegar a un nuevo acuerdo bilateral había sido, y seguía siendo, conciliar los intereses de ambos países en el marco del actual régimen de contingentes de importación. Si la intención hubiese sido eliminar las restricciones a la importación, no habría habido necesidad alguna de concertar un acuerdo por medio de negociaciones bilaterales.

25. Los Estados Unidos respondieron que aún la ampliación del otorgamiento de licencias, o su otorgamiento sin sujeción a un máximo cuantitativo, implicaba siempre el mantenimiento de un contingente de importación. En el caso Hong Kong/Comunidad Económica Europea, el Grupo Especial había concluido que un sistema similar francés "SLQ" de otorgamiento discrecional de licencias sin límites cuantitativos máximos, era aún de hecho un contingente de importación incompatible con el Acuerdo General.

c) Párrafo 1 del artículo X y párrafo 3 del artículo XIII

26. Los Estados Unidos recordaron que, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo X, todas las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que se refieran a las prescripciones, restricciones o prohibiciones de importación o exportación "serán publicados rápidamente a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos". El Japón había contravenido el párrafo 1 del artículo X, porque el MITI no había publicado la cuantía de los contingentes globales para el cuero, las disposiciones sobre su asignación, los nombres de las personas a quienes se les habían otorgado licencias, la cantidad de sus licencias, así como tampoco la cuantía de los saldos no utilizados de los contingentes, ya fuera respecto de los contingentes en su conjunto o de los tenedores individuales de licencias. Con arreglo al artículo 3 de la Orden sobre Control del Comercio de Importación, el MITI no necesitaba publicar ninguna información relativa a los contingentes de importación, si estimaba que la publicación era inadecuada; así pues, parecería que de acuerdo con la legislación japonesa, el MITI podía incluso establecer y mantener un contingente en secreto. A pesar de las repetidas peticiones de información sobre la cuantía del contingente global para el cuero, los Estados Unidos no conocieron ese dato hasta una de las reuniones del Grupo Especial. Además, el Gobierno del Japón había rechazado firmemente publicar el volumen o valor de los contingentes globales para el cuero, en contravención del apartado b) del párrafo 3 del artículo XIII, según el cual "en el caso de restricciones a la importación que entrañen la fijación de contingentes, la parte contratante que las aplique publicará el volumen o valor total del producto o de los productos cuya importación sea autorizada durante un período ulterior dado, así como cualquier cambio sobrevenido en dicho volumen o valor". En el apartado c) del artículo 3 del Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación se contemplaba una exigencia semejante. En el anuncio anual de las importaciones publicado para el cuero no se hacía mención alguna de la cuantía o valor del contingente y la única indicación sobre la asignación del contingente era que "las asignaciones de contingentes serán decididas por la Junta examinadora de las asignaciones de contingentes". Como resultado del complejo sistema para el trámite de licencias y

de la no publicación de las informaciones que eran necesarias para proyectar, iniciar o completar una operación de exportación con el Japón, los exportadores de los Estados Unidos y otros exportadores extranjeros no habían podido en la práctica utilizar completamente ni siquiera los pequeños contingentes otorgados.

27. El Japón respondió que excepto en lo relativo a la cuantía de los contingentes, el proceso íntegro de asignación de contingentes de importación se publicaba, como lo exigía el párrafo 1 del artículo X, en los anuncios de importaciones que aparecían en la Gaceta del MITI. El Japón agregó que el apartado a) del párrafo 3 del artículo XIII no exigía la publicación de los nombres de los titulares de licencias y, por consiguiente, el Japón no tenía obligación alguna de publicar la cantidad de sus licencias, así como tampoco la cuantía de los saldos no utilizados de los contingentes.

d) Párrafo 3 del artículo X

28. Los Estados Unidos recordaron que, de conformidad con el párrafo 3 del artículo X, todas las leyes y reglamentos referentes a las prescripciones, restricciones o prohibiciones de importación tenían que aplicarse de "manera equitativa". El párrafo 3 del artículo X tenía una relación intrínseca tanto con la información publicada acerca de un contingente como con la aplicación del contingente. La negativa del Japón a publicar el volumen o valor de sus contingentes de importación de cuero, información que los redactores del Acuerdo General habían estimado necesaria para que los importadores pudieran utilizar en la práctica los contingentes, implicaba en sí misma una falta de equidad. También era una falta de equidad la negativa del Japón a publicar ciertas informaciones necesarias y útiles para exportar cuero a ese país, como eran los saldos no utilizados de los contingentes, las asignaciones de contingentes, los nombres de los titulares de contingentes y las normas para la asignación de contingentes. Además, al administrar los contingentes de cuero, el Gobierno del Japón había asignado las licencias de manera que el comercio de importación se canalizase a través de productores y distribuidores de cuero japoneses, que no tenían ningún incentivo para utilizar en su totalidad los contingentes que les habían sido asignados. En muchos casos los tenedores de licencias no las utilizaban, lo que no impedía que todos los años se les siguiese considerando con derecho a obtener licencias. Los nuevos usuarios con intención auténtica de importar cuero a menudo no podían conseguir licencias por cuantías suficientes para satisfacer sus necesidades, o se les impedía totalmente importar cuero. Para mantener el sistema de distribución existente respecto del cuero, el MITI no concedía licencias de importación a usuarios finales, como los productores de calzado. En estas condiciones, los exportadores extranjeros sólo podían vender por medio de una cadena de intermediarios. Como resultado de esto, el contingente minúsculo de que disponían los abastecedores extranjeros se reducía de hecho aún más. Si una parte contratante administrase un contingente de importación -incluso un contingente ajustado a los términos del Acuerdo General- otorgando de forma sistemática y a sabiendas licencias de importación sólo a productores nacionales de productos competidores que tenían el máximo interés en no importar, ello no podría evidentemente calificarse de conducta "equitativa" de conformidad con el párrafo 3 del artículo X.

29. El Japón explicó los criterios seguidos para la asignación. En cuanto al cuero semicurtido al cromo el MITI asignaba, por conducto del Consejo de Curtidores del Japón, cantidades individuales a cada curtidor que deseaba importar este producto y a quienes tenían pedidos de los curtidores. En vista del hecho de que cada solicitud de un curtidor era tenida en cuenta, el Consejo no estaba en forma alguna controlado por el Gobierno. También a curtidores que no eran miembros del Consejo se les habían asignado efectivamente contingentes por su conducto. Sin embargo, a fin de terminar con las dudas de los Estados Unidos, el Japón había propuesto un sistema mediante el cual podían obtenerse contingentes sin pasar por el Consejo. Había propuesto también no aplicar el máximo establecido. En cuanto al cuero acabado, a fin de facilitar cuero importado a gran número de usuarios finales, a menudo no familiarizados con los procedimientos de importación, los contingentes se asignaban a mayoristas en cuero cuyas operaciones respondían a pedidos detallados que reflejaban el giro comercial de los usuarios y las preferencias del mercado. Los contingentes se podían asignar i) a quienes el año

anterior hubiesen realizado importaciones de cuero, en su mayoría empresas comerciales en gran escala que habían trabajado en la importación de cuero durante muchos años y ii) a miembros de la Asociación de mayoristas en Cuero del Japón, y a quienes tuviesen pedidos de la Asociación, en su mayor parte empresas relativamente pequeñas a las que se había reconocido el derecho a obtener contingentes desde 1973. Los curtidores no recibían contingentes para cuero acabado. Los importadores deseaban la expansión del comercio y, una vez que se les habían asignado contingentes, el Gobierno no intentaba nunca interferir en sus operaciones ni tampoco tenía medio administrativo alguno para hacerlo.

e) Artículo II

30. Los Estados Unidos sostuvieron que las restricciones del Japón a las importaciones de cuero constituían no sólo una presunción de anulación o menoscabo, sino que representaban también una anulación y un menoscabo real de las consolidaciones arancelarias referentes a los cueros comprendidos en la partida 41.02 de la NCCA, que fueron negociadas y compensadas en las negociaciones de adhesión del Japón al GATT. En el caso de 1962 entre los Estados Unidos y Francia sobre las restricciones a la importación impuestas por este último país, caso que era muy semejante a la diferencia actual en el sentido de que una parte contratante había seguido manteniendo restricciones cuantitativas incompatibles con el artículo XI después de haber dejado de recurrir al artículo XII, el Grupo Especial había llegado a la conclusión, entre otras cosas, "de que la imposición por una parte contratante de restricciones incompatibles con el artículo XI, después de haber dejado de estar facultada para acogerse a las disposiciones del artículo XII, tiene como consecuencia anular o menoscabar ventajas a que tienen derecho otras partes contratantes en virtud del Acuerdo General, y [esas ventajas] se anulan o menoscaban más gravemente todavía si se mantienen durante largo tiempo esas restricciones" (IBDD 11S/99).

31. Según el Japón, las consolidaciones relativas a los cueros de ovinos y de caprinos se referían a las partidas 41.03-1 y 41.04-1 de la NCCA, que ya habían sido liberalizadas. Los contingentes de importación para los cueros de ovinos y de caprinos correspondían a productos de las partidas 41.03-2-(I) u 41.04-2-(I) de la NCCA, cuyos aranceles no estaban consolidados. En consecuencia, el Japón no había anulado ni menoscabado las ventajas de los Estados Unidos dimanantes del artículo II en relación con los cueros de ovinos y de caprinos. Además, el Japón no consideraba que el caso antes mencionado fuera semejante al actual, por el mismo motivo ya señalado antes.

f) El comercio de cuero

32. Los Estados Unidos explicaron que sus exportaciones de cuero a todo el mundo habían aumentado más de 7 veces entre 1970 y 1982, de un monto de aproximadamente 37 millones de dólares EE.UU a 279 millones de dólares EE.UU. Su proporción del mercado mundial del cuero se había acrecentado del 6 por ciento aproximadamente en 1972 a casi el 10 por ciento en 1981. Mientras que en 1977, el 26 por ciento de las exportaciones de cuero de los Estados Unidos estaba destinado al mercado del Lejano Oriente con excepción del Japón, en 1982 el 60 por ciento (168 millones de dólares EE.UU.) había sido enviado a este mercado. El considerable aumento de las exportaciones de cuero de los Estados Unidos a estos países se hallaba en agudo contraste a la insignificante tasa de aumento de las exportaciones de los Estados Unidos al Japón, cuyo mercado de cuero podía ser razonablemente evaluado en 1.000 millones de dólares EE.UU. por año, pero cuyas importaciones totales de cuero de todos los orígenes en 1981 representaron sólo 7.664 toneladas métricas (73 millones de dólares de los EE.UU.), con lo que había proseguido su disminución desde el máximo de 11.433 toneladas métricas (135 millones de dólares EE.UU.) logrado en 1979.

33. La competitividad de la industria estadounidense en los mercados mundiales quedaba demostrada por el aumento regular de sus exportaciones de cuero al mundo entero y especialmente al Lejano Oriente. Las exportaciones de cuero de los Estados Unidos podían ser competitivas en el mercado japonés en

una amplia gama de tipos y calidades, especialmente por lo que se refería a los cueros pesados (tales como los utilizados para palas y suelas de botas, suelas de zapatos, etc.), así como a los cueros para artículos de deporte, guantes y otras prendas de vestir. Los Estados Unidos hubieran podido exportar cantidades considerables de cuero al mercado del Japón si no existiesen restricciones de importación en este país. Los curtidores estadounidenses habían exportado el mismo tipo de cuero al Japón que a cualquier otro país, es decir, categorías básicas comunes a todas las industrias de cuero del mundo. Era posible que la moda japonesa fuese diferente de la de los Estados Unidos, pero esto no debería afectar a los tipos de cuero. Una encuesta industrial había demostrado que las exportaciones estadounidenses al Japón hubieran sido diez veces mayores si el mercado japonés hubiera estado tan abierto como el de la Comunidad Europea. Las cifras comerciales indicaban que desde 1977 a 1981, el Japón sólo había importado anualmente entre 6 millones de dólares EE.UU. y 8 millones de dólares EE.UU. de cuero estadounidense, es decir, menos del 2 por ciento de las exportaciones de cuero de los Estados Unidos. En 1982 las ventas de cuero de los Estados Unidos al Japón habían llegado a 9,8 millones de dólares EE.UU. (un 3,5 por ciento del total de las exportaciones estadounidenses de cuero).

34. En la práctica, el entendimiento de 1979 no había permitido lograr los objetivos de los Estados Unidos; desde el punto de vista de un mayor acceso del cuero estadounidense al mercado el resultado había sido decepcionante. El contingente global se había ampliado mediante la fijación de contingentes especiales para los "proveedores de pieles" que suministraban cuero curtido y acabado (este último parcialmente destinado a la tapicería de los automóviles para la exportación) y cuero semicurtido al cromo. Empero, los exportadores estadounidenses no pudieron ni siquiera aproximarse a la plena utilización de los contingentes debido a los obstáculos administrativos del sistema de licencias. La atenuación de algunas de las restricciones no había bastado para disipar la incertidumbre existente respecto del mercado de cuero japonés ni para despertar el interés y generar los esfuerzos que una penetración con éxito en ese mercado exigían. La experiencia demostraba que el aumento de los contingentes o los cambios superficiales en el procedimiento no constituían una solución apropiada. Todos los demás países que habían concertado acuerdos bilaterales con el Japón, habían experimentado la misma dificultad. Los problemas comunes, a pesar de las diferencias de productos, precios, tipos de cambio y distancias respecto del mercado japonés, indicaban que los obstáculos no eran de naturaleza simplemente comercial.

35. El Japón declaró que la República de China, a la cual los Estados Unidos destinaron el 40 por ciento del total de sus exportaciones al Lejano Oriente, importaba principalmente cuero semicurtido al cromo, para el cual el Japón ya había hecho sugerencias, como se ha indicado. La República de Corea, a la cual los Estados Unidos destinaron casi la cuarta parte del total de sus exportaciones de cuero al Lejano Oriente, lo usaba para productos manufacturados, tales como el calzado, que eran reexportados después a los Estados Unidos. Esta práctica existía también en Taiwán y Hong Kong, pero no en el Japón. El concepto mismo del Lejano Oriente como un solo mercado, sin tener en cuenta la necesidad de atender a los pedidos que respondían a las exigencias del mercado "japonés, era una de las razones por las cuales el cuero estadounidense no se importaba en mayores cantidades en el Japón.

36. Las importaciones del Japón procedentes de los Estados Unidos habían representado 2 millones de dólares EE.UU. en 1978, antes de la conclusión del acuerdo bilateral, y habían aumentado a 9 millones en 1982, es decir, habían sido 4,5 veces superiores, mientras que el crecimiento de las exportaciones de cuero de los Estados Unidos al mundo entero había sido de 1,9 veces durante el mismo período, y esas exportaciones habían aumentado 3 veces con destino a Italia y 3,3 veces con destino a la República Federal de Alemania países que, por otra parte, importaban de los Estados Unidos menos cuero que el Japón. Las exportaciones de los Estados Unidos a Francia y al Reino Unido habían disminuido durante este mismo período. En consecuencia, el Japón consideraba que su mercado estaba suficientemente abierto a los Estados Unidos. Más aún, subsistía el hecho de que una porción

considerable de los contingentes no era utilizada. Los proveedores estadounidenses no habían realizado la investigación y desarrollo apropiados ni los esfuerzos precisos para mejorar la calidad, y a diferencia de los abastecedores europeos, no cumplían los detallados requisitos relativos a las remesas, las fechas de entrega, etc.

37. Las propuestas hechas bilateralmente por el Japón, tanto respecto a los contingentes como a las licencias para las pieles semicurtidas al cromo, significaban que cualquiera que tuviese la intención y la capacidad de importarlos podía obtener la asignación de contingentes, y que el acceso de los Estados Unidos al mercado japonés estaba totalmente garantizado.

#### IV. Otras intervenciones

38. Australia, las Comunidades Europeas, la India, Nueva Zelandia y el Pakistán manifestaron su interés como exportadores de cuero al Japón y dijeron que se veían afectados por el régimen japonés de restricciones cuantitativas de las importaciones de cuero. Además:

- i) Australia, que estaba principalmente interesada en la partida 41.02, había concertado un acuerdo bilateral con el Japón para el período de octubre de 1979 a septiembre de 1982, pero declaró que no se habían realizado exportaciones sustanciales en este marco.

Sus exportaciones de cueros y pieles en bruto al Japón en 1982/1983 habían llegado a 38 millones de dólares australianos y sus exportaciones mundiales totales de cuero semielaborado y elaborado en este período habían alcanzado 40 millones de dólares australianos. No obstante, sus exportaciones de este tipo de cuero al Japón habían sido insignificantes;

- ii) Las Comunidades Europeas explicaron que tenían un déficit comercial con el Japón en el sector de los cueros (110 toneladas importadas y 49 toneladas exportadas en 1982). Este fenómeno era especialmente sorprendente en un sector como el bovino en vista de la importancia relativa de la cabaña y la capacidad de curtición. Habían pedido que el régimen japonés fuese liberalizado progresivamente sobre una base n.m.f., pero no se había logrado ninguna solución satisfactoria en las reuniones bilaterales regularmente celebradas desde 1976;

- iii) La India, principalmente interesada en las partidas 41.03.100 y 41.04.100, dijo que después de recurrir a los procedimientos especiales para la solución de diferencias establecidos en el GATT en cuestiones relativas a partes contratantes desarrolladas y menos desarrolladas, había logrado en julio de 1980 un acuerdo con el Japón sobre el cuero acabado, pero sus esperanzas quedaron frustradas. Sus exportaciones (según las estadísticas japonesas) habían declinado de 3,2 millones de dólares EE.UU. (lo que representaba un 65,8 por ciento de las importaciones globales del Japón de baldés y cordobán) en la campaña de 1980, a 2,2 millones de dólares EE.UU. (un 61,7 por ciento) del mercado en la campaña de 1982. Las exportaciones de baldés acabado habían disminuido de 64.000 dólares EE.UU. (un 11,2 por ciento) del mercado a 5.000 dólares EE.UU. (un 1,4 por ciento del mercado);

- iv) Nueva Zelandia señaló que, además de un contingente global para ciertas líneas arancelarias, el Japón había negociado contingentes bilaterales exclusivos con Australia, el Canadá y los Estados Unidos para cueros bovinos de la línea arancelaria 41.02-2. Durante varios años había tratado en vano de obtener bilateralmente el acceso al mercado, en especial por lo que se refería a los cueros bovinos semicurtidos al cromo. Sus exportaciones globales de cueros y pieles semielaborados habían aumentado entre 1982 y 1983 un 27 por ciento, es decir, de 16.000 toneladas a 21.000 toneladas, mientras que las exportaciones al Japón habían aumentado en un 12 por ciento, de 134 toneladas a 151 toneladas. El Japón constituía actualmente el mayor mercado de Nueva Zelandia para las pieles y cueros en bruto, con un 44 por ciento

aproximadamente del volumen de sus exportaciones totales. En comparación el Japón representaba sólo el 0,008 por ciento de sus exportaciones de cueros y pieles semielaborados. El mantenimiento del principio de basar los contingentes adicionales en las importaciones de cueros en bruto impediría el acceso de Nueva Zelandia, puesto que las exportaciones de estos cueros disminuirían con la acentuación de la tendencia a su elaboración;

- v) El Pakistán, cuyo interés principal radicaba en las partidas 41.03 y 41.04 de la NCCA, había celebrado discusiones con el Japón en la primavera de 1982 como parte de las consultas en el Comité de Comercio y Desarrollo, sin que se hubiese aclarado suficientemente la razón por la que era necesario mantener las restricciones. Sus exportaciones al Japón en 1982 habían representado aproximadamente 78,5 millones de yen, lo que consideraba una cantidad suficiente para tener interés en este asunto.

39. En opinión de Australia, las Comunidades Europeas, la India y Nueva Zelandia, las restricciones no estaban justificadas a la luz de las obligaciones del Japón según el Acuerdo General, especialmente el artículo XI y el párrafo 1 del artículo X, y tenían el efecto de anular o menoscabar las ventajas que en su virtud les correspondían. Australia, la India y Nueva Zelandia también invocaron el párrafo 3 del artículo X y mantuvieron que las disposiciones relativas a la no discriminación del apartado b) del párrafo 3 del artículo XIII habían sido igualmente contravenidas. Las Comunidades Europeas también hicieron referencia al artículo XIII. Nueva Zelandia agregó que los apartados a) y d) del párrafo 2 del artículo XIII no se observaban, especialmente porque los contingentes de cueros semielaborados eran asignados según los niveles de importación de cueros en bruto. Australia, las Comunidades Europeas y la India declararon además que las restricciones anulaban y menoscababan concesiones arancelarias consolidadas, lo que infringía el artículo II. Asimismo mencionaron que el Comité de Licencias de Importación ya había señalado que el Japón no respetaba las obligaciones resultantes del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, en lo que se refería a la publicación de los contingentes para productos de cuero, y había solicitado que el Japón adoptase las medidas apropiadas. Entre otras cuestiones planteadas figuraron las siguientes:

- i) Australia observó que se aducía que las restricciones eran necesarias para proteger el sustento de un grupo social determinado, pero que no se había dado ninguna indicación clara respecto a la base sobre la cual estas medidas podrían justificarse según el Acuerdo General. Australia solicitaba que el Japón pusiera en práctica medidas destinadas a armonizar progresivamente las restricciones con sus obligaciones según el Acuerdo General, con el objetivo final de suprimirlas en un futuro previsible.
- ii) Las Comunidades Europeas mantuvieron también que el dinamismo de la economía del Japón y el número relativamente reducido de puestos de trabajo que estaban en juego no justificaban el argumento de que la liberalización conduciría a una reestructuración del sector japonés del cuero, con consecuencias inaceptables para la comunidad japonesa afectada. La Comunidad, reservándose sus derechos según el Acuerdo General, consideraba que el Japón debería remediar esta situación sobre una base n.m.f.
- iii) La India agregó que el mantenimiento de restricciones cuantitativas ilegales eran tanto más grave cuanto que afectaba adversamente a los intereses comerciales de partes contratantes en desarrollo que tropezaban con serios problemas de balanza de pagos, y cuya industria del cuero también se hallaba en manos de comunidades restantes, el adelanto social de las cuales era una responsabilidad gubernamental. Pidió al Grupo Especial que concluyese que el Japón estaba contraviniendo sus obligaciones según el Acuerdo General.

- iv) Nueva Zelanda, reservándose sus derechos en virtud del Acuerdo General, pidió un programa de liberalización substancial del acceso, con miras a suprimir las restricciones contingentarias existentes en un futuro próximo.
- v) El Pakistán observó que las partes contratantes tenían la obligación de justificar las restricciones cuantitativas según las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, pero que en este caso no se había presentado justificación alguna. Aparte de los aspectos jurídicos, los contingentes impedían a los productores y exportadores ampliar sus actividades. Además, faltaba información sobre la presentación de sus solicitudes, con inclusión del régimen de licencias utilizado. La impresión general era que existía cierta discriminación oculta en la asignación de contingentes.

### III. Comprobaciones y conclusiones

40. El Grupo Especial examinó la cuestión que le había sido sometida por las PARTES CONTRATANTES acerca de las restricciones aplicadas por el Japón a la importación de ciertos cueros semielaborados y acabados, de conformidad con el mandato que figura en el párrafo 2 supra. Examinó los argumentos presentados por las partes en conflicto, así como las cuestiones expuestas por otras delegaciones interesadas en el asunto, en la medida en que estaban relacionadas con el caso estudiado.

41. El Grupo Especial observó que en el enfoque de ambas partes existían diferencias importantes. El de los Estados Unidos se basaba esencialmente en argumentos jurídicos. Su argumento principal era que las restricciones japonesas contravenían el artículo XI y que, además, infringían también los párrafos 1 y 3 del artículo X y el párrafo 3 del artículo XIII, y afectaban adversamente a consolidaciones arancelarias. Los argumentos del Japón, por otra parte, se basaban casi enteramente en consideraciones resultantes de los problemas particulares relacionados con el grupo de la población denominado Dowa.

42. El Grupo Especial examinó en primer lugar la reclamación de los Estados Unidos de que las restricciones cuantitativas aplicadas por el Japón a determinados cueros (véase el párrafo 7), eran incompatibles con el artículo XI del Acuerdo General, que prohibía la aplicación de restricciones cuantitativas.

43. El Grupo se daba cuenta de la difícil situación socioeconómica de la industria del cuero en el Japón y del problema particularmente delicado de la población Dowa. Asimismo comprendía que el cuero y calzado de cuero eran los únicos artículos manufacturados sujetos a restricciones residuales en el Japón. Esto, en opinión del Grupo Especial, demostraba las dificultades inherentes a este caso. El Grupo Especial tomó nota asimismo del hecho de que, a pesar de sus problemas, el Japón había aumentado el volumen de las importaciones de cuero permitidas bajo su régimen de importaciones y había proseguido una política de expansión de los contingentes durante un período prolongado.

44. El Grupo Especial tomó nota de que el artículo XI, párrafo 1, prohibía el uso de restricciones cuantitativas. Reconoció que podían darse situaciones en las cuales el mantenimiento de estas restricciones estuviera justificado según las disposiciones pertinentes del Acuerdo General. Observó, no obstante, que el Japón no había invocado ninguna disposición del Acuerdo General para justificar el mantenimiento de las restricciones a la importación de cuero. El Grupo Especial decidió que en estas circunstancias no le incumbía determinar si las medidas existentes estaban justificadas en virtud de una o varias disposiciones del Acuerdo General. El Grupo consideró que las especiales circunstancias históricas, culturales y socioeconómicas mencionadas por el Japón no podían tomarse en cuenta en este contexto, puesto que su mandato consistía en examinar el asunto "a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General" y que estas disposiciones no justificaban las restricciones a la

importación. Observó que un informe de un Grupo Especial<sup>1</sup> adoptado por las PARTES CONTRATANTES en 1983, llegaba a la conclusión, en una situación similar, de "que [estos asuntos] no estaban comprendidos dentro del alcance de los artículos XI y XIII del Acuerdo General y ... quedaban fuera del alcance de su examen". El Grupo Especial concluyó por lo tanto que las restricciones a la importación del Japón que eran objeto del examen, aplicadas mediante contingentes y licencias de importación, contravenían el párrafo 1 del artículo XI.

45. El Grupo Especial tomó nota de que el Japón había dejado de invocar el artículo XII respecto de dificultades de balanza de pagos en 1963. Observó que el informe del Grupo Especial mencionado anteriormente había llegado también a la conclusión de que el hecho de que "las restricciones habían estado vigentes durante largo tiempo ... no alteraba las obligaciones asumidas por las partes contratantes en virtud de las disposiciones del Acuerdo General".<sup>2</sup> El Grupo Especial estimó que esta conclusión se aplicaba también al caso examinado.

46. De conformidad con la práctica seguida en el GATT<sup>3</sup> el Grupo Especial concluyó por lo tanto que las restricciones aplicadas por el Japón a los productos examinados constituían una presunción de anulación o menoscabo de ventajas que los Estados Unidos tenían derecho a esperar en virtud del Acuerdo General.

47. El Grupo Especial observó que su mandato en este caso le pedía explícitamente "formular conclusiones sobre la cuestión de la anulación y menoscabo". Asimismo observó que puesto que existía una presunción fundada, de conformidad con la práctica seguida en el GATT<sup>3</sup> incumbía al Japón refutar la presunción de que realmente había tenido lugar la anulación o el menoscabo.

48. Sobre estas bases, el Grupo Especial examinó el argumento del Japón de que la existencia de los contingentes en si no significaba necesariamente una anulación o menoscabo real de las ventajas resultantes para los Estados Unidos, pues todo dependía de que el sistema de asignaciones y su aplicación obstaculizara o no el comercio estadounidense.

49. El Grupo Especial examinó las cifras suministradas por el Japón en apoyo de este argumento, que se referían al período comprendido entre 1978 (antes de la conclusión del acuerdo bilateral) y 1982. Tomó nota de que estas cifras indicaban que las exportaciones totales estadounidenses de cuero bovino y equino habían aumentado desde unos 113 millones de dólares EE.UU., a alrededor de 213 millones de dólares EE.UU., es decir aproximadamente un 88 por ciento, mientras que sus exportaciones al Japón se habían incrementado alrededor del 350 por ciento, pasando de 2 millones de dólares EE.UU. a unos 9 millones de dólares EE.UU. En comparación, las exportaciones de los Estados Unidos en la República Federal de Alemania e Italia habían aumentado en conjunto desde aproximadamente 2,6 millones de dólares EE.UU. a alrededor de 8,5 millones de dólares EE.UU., es decir, un crecimiento de sólo un 227 por ciento, y las exportaciones de los Estados Unidos a Francia y el Reino Unido habían disminuido en realidad un 36 por ciento en el mismo período, desde unos 7,7 millones de dólares EE.UU. a unos 4,9 millones de dólares.

---

<sup>1</sup>Informe del Grupo Especial sobre restricciones cuantitativas aplicadas a la importación de ciertos productos de Hong-Kong (L/5511, párr. 27)

<sup>2</sup>L/5511, párr. 28.

<sup>3</sup>Anexo al Entendimiento relativo a las notificaciones, las consultas, la solución de diferencias y la vigilancia (IBDD, 26S/235, párr. 5).

50. Por otra parte, el Grupo Especial observó que, según las cifras suministradas por los Estados Unidos, mientras que las exportaciones de cuero bovino y equino de este país al Japón habían aumentado aproximadamente 7 millones de dólares EE.UU., es decir, más del doble que las exportaciones a los cuatro miembros de la Comunidad Europea mencionados anteriormente, su incremento había sido de unos 82 millones de dólares EE.UU., desde alrededor de 38 millones de dólares EE.UU. a 120 millones de dólares EE.UU., en el caso de otros tres mercados de Asia Oriental considerados en conjunto<sup>1</sup>, pues cada uno de ellos había importado, a partir de 1980, más cuero de este tipo procedente de los Estados Unidos que el Japón. El Grupo Especial reconoció asimismo que mientras que las exportaciones de cuero bovino y equino de los Estados Unidos al Japón en 1982 habían representado aproximadamente el 67 por ciento de sus exportaciones a los cuatro países de la Comunidad Europea, habían equivalido a menos del 8 por ciento de sus exportaciones de este tipo de cuero a los tres mercados de Asia Oriental.<sup>1</sup> El Grupo Especial tomó nota además de que las exportaciones de los Estados Unidos al Japón de las dos otras categorías de cuero examinadas, es decir, el cuero de ovino y caprino, eran reducidas y no alteraban el cuadro antes expuesto.

51. El Grupo Especial examinó a continuación el argumento japonés de que el contingente no limitaba las exportaciones estadounidenses al Japón, porque los exportadores de los Estados Unidos no habían agotado el amplio contingente que se les había abierto, y que la limitación se debía a otros factores, tales como la recesión del mercado de cuero en el Japón y los escasos esfuerzos de los proveedores estadounidenses en materia de investigación y desarrollo, en el mejoramiento de la calidad, y en la atención a las necesidades específicas del mercado japonés. El Grupo tomó también en consideración los argumentos del Japón de que el sistema de licencias no constituía un obstáculo.

52. El Grupo Especial tomó nota de los argumentos de los Estados Unidos de que su industria había exportado el mismo tipo de cuero al Japón que a cualquier otro país; que hubiera podido utilizar plenamente el contingente si no hubiera sido por los obstáculos administrativos inherentes al sistema de licencias, y que hubiera exportado más cuero que el previsto en el contingente si el régimen japonés no hubiese existido.

53. El Grupo Especial comprobó que las exportaciones estadounidenses de cuero bovino y equino al Japón habían aumentado considerablemente en el período examinado, tanto en porcentaje como en cifras absolutas, y que ello podía atribuirse a la atenuación de las restricciones del Japón, como aducía este país. Empero, el Grupo Especial no podía menos de llegar a la conclusión de que las restricciones se mantenían para limitar las importaciones, inclusive las procedentes de los Estados Unidos. Observó que, si bien el mercado japonés no era totalmente comparable al de otros mercados de Asia Oriental, los datos relativos a estos mercados tendían no obstante a corroborar la opinión de que las restricciones japonesas limitaban las exportaciones estadounidenses de cuero al mercado del Japón.

54. El Grupo Especial examinó a continuación los argumentos basados en el hecho de que los Estados Unidos no habían utilizado totalmente sus contingentes. Observó que esos argumentos descansaban en declaraciones contradictorias de ambas partes que, por su naturaleza, era difíciles de evaluar. No obstante, consideró que el hecho de que los Estados Unidos hubiesen exportado grandes cantidades de cuero a otros mercados, y que otros países abastecedores habían apoyado los argumentos de los Estados Unidos, tendía a confirmar la presunción de que las restricciones habían afectado adversamente a las exportaciones estadounidenses.

55. En todo caso, el Grupo Especial deseaba recalcar que la existencia de una restricción cuantitativa constituía una presunción de anulación o menoscabo, no sólo por el efecto que pudiese haber tenido

---

<sup>1</sup>La República Popular de China, Hong Kong y la República de Corea.

sobre el volumen del comercio, sino también por otras razones; por ejemplo, podía conducir a un aumento de los costes de la transacción y provocar incertidumbres susceptibles de afectar a los planes de inversión.

56. En consecuencia, el Grupo Especial concluyó que los argumentos presentados por el Japón no bastaban para refutar la presunción de que las restricciones cuantitativas aplicadas a las importaciones de cuero habían anulado o menoscabado las ventajas resultantes para los Estados Unidos en virtud del artículo XI del Acuerdo General.

57. El Grupo Especial señaló que, como una cuestión secundaria, los Estados Unidos habían aducido que el Japón había también anulado o menoscabado ventajas resultantes del artículo II, los párrafos 1 y 3 del artículo X y el párrafo 3 del artículo XIII. En vista de las conclusiones expuestas en los párrafos anteriores, el Grupo Especial estimó que no era necesario formular una conclusión sobre estas cuestiones.

58. El Grupo Especial observó que algunas de las delegaciones que habían manifestado interés en el asunto examinado y que habían hecho declaraciones ante el Grupo, habían alegado que el régimen japonés de importaciones de cuero contenía elementos discriminatorios y que por lo tanto contravenía los párrafos 1 y 2 del artículo XIII. El Grupo Especial no formuló ninguna conclusión sobre este asunto puesto que no había sido planteado por los Estados Unidos y, en consecuencia, no se hallaba dentro de su mandato. Empero, deseaba señalar a la atención del Consejo que este punto había sido planteado.

59. Sobre la base de las conclusiones a que ha llegado el Grupo Especial sugiere que las PARTES CONTRATANTES recomienden al Japón que elimine las restricciones cuantitativas aplicadas a la importación de los productos que fueron objeto de la reclamación de los Estados Unidos (véase el párrafo 7), conformándose así a las disposiciones del Acuerdo General.

60. El Grupo Especial tomó nota de que el Japón había indicado que no le resultaría posible eliminar de inmediato las restricciones cuantitativas que aplicaba al cuero. El Grupo Especial reconoció que el Japón tropezaba con dificultades, pero observó que "el objetivo primordial que suelen perseguir las PARTES CONTRATANTES es conseguir la supresión de las medidas de que se trate si éstas son incompatibles con el Acuerdo General".<sup>1</sup> El Grupo Especial estimó que el Consejo tal vez pudiese considerar la posibilidad de otorgar al Japón un plazo para eliminar progresivamente dichas restricciones a la importación, y en este contexto, examinar los factores mencionados anteriormente, particularmente los que figuran en el párrafo 43.

---

<sup>1</sup>Anexo al Entendimiento relativo a las notificaciones, las consultas, la solución de diferencias y la vigilancia (IBDD, 26S/235, párr.4).