

ESTADOS UNIDOS - IMPORTACIONES DE AZUCAR PROCEDENTES  
DE NICARAGUA

*Informe del Grupo especial adoptado el 13 de marzo de 1984  
(L/5607 - 31S/74)*

1. Introducción

1.1 En una comunicación de fecha 11 de mayo de 1983, Nicaragua solicitó al amparo del párrafo 1 del artículo XXIII, la celebración de consultas con los Estados Unidos acerca del anuncio del Gobierno de este país de una reducción del contingente de importación de azúcar asignado a Nicaragua. Dicha comunicación se distribuyó a las PARTES CONTRATANTES el 16 de mayo de 1983 (L/5492).

1.2 Las consultas se celebraron el 8 junio de 1983. Como no se llegó a ningún arreglo satisfactorio, Nicaragua pidió a las PARTES CONTRATANTES, en comunicación de fecha 27 de junio de 1983, el establecimiento de un grupo especial encargado de examinar la cuestión, al amparo del párrafo 2 del artículo XXIII. La citada comunicación se distribuyó a las PARTES CONTRATANTES el 1º de julio de 1983 (L/5513).

1.3 En su reunión del 12 de julio de 1983 y después de oír a los representantes de ambas partes y las intervenciones de un cierto número de oradores, el Consejo acordó establecer un Grupo especial y autorizó a su Presidente a redactar el mandato, en consulta con las partes directamente concernidas y con otras partes contratantes interesadas en el asunto, y a designar al Presidente y a los miembros del Grupo especial en consulta con las partes directamente concernidas (C/M/170).

1.4 En la reunión del Consejo celebrada el 18 de octubre de 1983 (C/M/171), el Presidente del Consejo hizo saber que, una vez realizadas las consultas, la composición del Grupo Especial y su mandato quedaban establecidos como sigue:

A. Composición

Presidente:	Sr. R.E.B. Peren
Miembros:	Sr. H. Villar Sarraillet
	Sr. C. Manhusen

B. Mandato

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, el asunto sometido a las PARTES CONTRATANTES por Nicaragua, referente a las medidas adoptadas por los Estados Unidos con respecto a las importaciones de azúcar procedentes de Nicaragua (L/5492 y L/5513), y formular conclusiones que ayuden a las PARTES CONTRATANTES a hacer recomendaciones o resolver sobre la cuestión, conforme a lo dispuesto en el artículo XXIII."

2. Antecedentes

2.1 El 5 de mayo de 1982, el Presidente de los Estados Unidos estableció, mediante Proclamación Presidencial N° 4941, un contingente para las importaciones de determinados azúcares, jarabes y melazas (partidas 155.20 y 155.30), en virtud de la facultad conferida en la nota 2 de la subdivisión A, parte 10

de la lista 1 del Arancel de Aduanas de los Estados Unidos. La parte pertinente de esta nota dice lo siguiente:

- "i) Cuando el Presidente estime que para cualesquiera productos de las partidas 155.20 ó 155.30 puede establecerse un derecho determinado (no inferior al que se aplica desde el 1º de enero de 1968) limitado por un contingente determinado, teniendo debidamente en cuenta los intereses de los productores nacionales en el mercado estadounidense del azúcar y los de las partes contratantes del GATT considerablemente afectadas, decidirá por proclamación la aplicación de tales derecho y contingente ..."
- "ii) El derecho y el contingente así establecidos podrán ser modificados cuando el Presidente estime y establezca por proclamación que tal modificación es necesaria y apropiada para que surtan efecto las disposiciones precedentes;"\*

Esta nota se encuentra también en la lista de concesiones de los Estados Unidos en el GATT (Lista XX). Fue incluida en 1967, a raíz de las negociaciones de la Ronda Kennedy, como nota 2 del capítulo 10 de esta lista.

2.2 La Proclamación Presidencial Nº 4941, que modificaba la nota 3 de la subdivisión A, de la parte 10 de la lista 1 del Arancel de Aduanas de los Estados Unidos, disponía, entre otras cosas, una asignación país por país del contingente total de importación. La participación de cada país correspondería al promedio de sus exportaciones a los Estados Unidos entre 1975 y 1981, con exclusión de los años en que se registrarán el mayor y el menor volumen de exportaciones. En consecuencia, se asignó a Nicaragua una parte equivalente al 2,1 por ciento del contingente total de importación, que en el ejercicio fiscal de 1982/83 (1º de octubre de 1982/30 de septiembre de 1983) ascendió a 58.000 toneladas cortas. Las disposiciones de esta Proclamación entraron en vigor el 11 de mayo de 1982.

2.3 El 10 de mayo de 1983, el Presidente de los Estados Unidos anunció que la parte correspondiente a Nicaragua en el contingente total de importaciones de azúcar se reduciría a 6.000 toneladas cortas para el ejercicio fiscal que finalizará el 30 de septiembre de 1984. La cantidad restada de la asignación nicaragüense se distribuiría entre El Salvador, Honduras y Costa Rica, con lo que el nivel del contingente total de importación no resultaría disminuido. El Presidente declaró que los contingentes adicionales para esos tres países representarían probablemente un total anual de 14 millones de dólares de los EE.UU. en divisas, y que, al privar a Nicaragua de este beneficio, esperaba reducir los recursos de que podía disponer ese país para financiar su aparato bélico, y su apoyo a la subversión y a la violencia extremista en la región.

2.4 El 23 de septiembre de 1983 el Presidente puso en práctica su decisión, mediante la Proclamación Presidencial Nº 5104, en virtud de la facultad conferida en la nota 2 de la subdivisión A de la parte 10 de la lista 1 del Arancel de Aduanas de los Estados Unidos. En el párrafo 4 de esta Proclamación el Presidente declaraba lo siguiente: "Estimo que las modificaciones adicionales de las limitaciones cuantitativas ... tienen debidamente en cuenta los intereses de los productores nacionales en el mercado estadounidense del azúcar, y los de las partes contratantes del GATT directamente concernidas." La medida entró en vigor el 26 de septiembre de 1983.

---

\*El texto inglés es el único auténtico.

### 3. Principales argumentos

#### A. Argumentos aducidos por Nicaragua

3.1 Nicaragua pidió al Grupo Especial que concluyera que las restricciones impuestas por los Estados Unidos a las importaciones de azúcar procedentes de Nicaragua contravenían las disposiciones de los artículos II, XI y XIII del Acuerdo General, y la Parte IV de dicho Acuerdo.

#### Artículo XI

3.2 Nicaragua sostuvo que el sistema de contingentes para reglamentar las importaciones de azúcar en los Estados Unidos, implantado el 5 de mayo de 1982 en virtud de la Proclamación Presidencial N° 4941, constituía una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI. Desde 1955 los Estados Unidos gozaban de una exención al amparo del párrafo 5 del artículo XXV, que les permitía sustraerse a las obligaciones previstas en el artículo XI, entre otras, en la medida necesaria para aplicar las restricciones previstas en la sección 22 de la Ley de Ordenación Agraria, en su forma enmendada. Sin embargo, el sistema de contingentes no se estableció en virtud de la facultad conferida en la sección 22, sino de conformidad con lo dispuesto en la nota 2 de la subdivisión A, de la parte 10 de la lista 1 del Arancel de Aduanas de los Estados Unidos. Si bien esta nota, que autorizaba al Presidente a establecer y modificar en determinadas condiciones las limitaciones contingentarias para el azúcar, los jarabes y las melazas (partidas 155.20 y 155.30) se había incorporado a la lista de concesiones de los Estados Unidos, ello no alteraba en modo alguno las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud de disposiciones del Acuerdo General distintas del artículo II.

#### Artículo II

3.3 Nicaragua arguyó que la reducción de su contingente de azúcar, establecida en virtud de la Proclamación Presidencial N° 5104 de 23 de septiembre de 1983, era contraria al artículo II, ya que suponía un trato menos favorable que el estipulado en la lista de concesiones de los Estados Unidos. Según la parte pertinente de esta lista (véase el párrafo 2.1 supra), las limitaciones aplicadas mediante contingentes a determinados azúcares, jarabes y melazas (partidas 155.20 y 155.30) no podían modificarse sin tener debidamente en cuenta, entre otras cosas, los intereses de las partes contratantes directamente interesadas en el mercado estadounidense del azúcar. Como quiera que el contingente nicaragüense de importaciones de azúcar se había distribuido a tres partes no contratantes, y por razones de índole extraeconómica, los Estados Unidos no habían tenido debidamente en cuenta los intereses de las partes contratantes en general y de Nicaragua en particular.

#### Artículo XIII

3.4 Nicaragua declaró que, sobre la base de sus exportaciones previas, le había sido asignado inicialmente un contingente equivalente al 2,1 por ciento del volumen total de las importaciones de azúcar en los Estados Unidos. El contingente total de importación para el ejercicio fiscal de 1983-84 había sido fijado en 2.950.000 toneladas cortas. Por consiguiente, a Nicaragua le deberían haber correspondido 61.950 toneladas cortas. Las 6.000 toneladas cortas que de hecho le fueron asignadas para ese ejercicio representaban, por tanto, menos del 10 por ciento del contingente al que tenía derecho. Como el contingente de 6.000 toneladas cortas, sobre un volumen total de 2.950.000 toneladas cortas, no correspondía a la parte del comercio que Nicaragua podría esperar si no existiera ninguna restricción, la reducción de su contingente para el ejercicio fiscal de 1983-84 contravenía lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XIII. Nicaragua añadió que, además de ser arbitraria y discriminatoria para Nicaragua, la medida adoptada por los Estados Unidos no era equitativa para las demás partes contratantes que tenían un interés sustancial en el abastecimiento de este producto, ya que las 55.950 toneladas cortas

retiradas a Nicaragua se habían asignado, por razones de índole extraeconómica, a tres países que no eran partes en el Acuerdo General.

3.5 Nicaragua estimaba que tenía un interés substancial como abastecedor de azúcar a los Estados Unidos. Prueba de ello era que figuraba entre los países a los que los Estados Unidos habían asignado originalmente un contingente proporcional a su participación en el volumen total de las importaciones. Además, el azúcar representaba un porcentaje importante de sus exportaciones, la mayor parte de las cuales iban destinadas al mercado estadounidense. El volumen asignado para el ejercicio fiscal de 1983-84 no era el que correspondía a Nicaragua sobre la base del período de referencia, y que de hecho había recibido en el precedente ejercicio fiscal. Los Estados Unidos no podían alegar ningún factor especial para justificar esta reducción, ya que Nicaragua había cumplido todos sus compromisos respecto al suministro de azúcar a los Estados Unidos y contaba con una industria azucarera en rápida expansión. La medida adoptada por los Estados Unidos constituía, pues, una violación del párrafo 2 d) del artículo XIII.

3.6 Nicaragua sostenía también que los Estados Unidos habían violado las disposiciones del párrafo 4 del artículo XIII. Pese a las peticiones formuladas en varias oportunidades por Nicaragua, los Estados Unidos habían reducido unilateralmente el contingente de este país y hasta la fecha se habían negado a discutir con un espíritu constructivo la medida adoptada, la cual, por otra parte, ni siquiera había sido debidamente notificada a las PARTES CONTRATANTES.

#### Parte IV

3.7 Nicaragua consideraba que las medidas que los Estados Unidos aplicaban a las importaciones de azúcar procedentes de Nicaragua debían examinarse también a la luz de las disposiciones de la Parte IV del Acuerdo General, y en particular de los objetivos y compromisos enunciados en los párrafos 1 a), b), d) y e), 2, 3, 4 y 9 del artículo XXXVI y en los párrafos 1 b) y 2 a) del artículo XXXVII.

3.8 Nicaragua afirmaba que la política azucarera de los Estados Unidos, en lo referente tanto a la cantidad de azúcar que podía exportarse a ese país como al nivel de los precios del azúcar en el mercado internacional, había tenido una repercusión negativa en su economía, que ya estaba debilitada por la crisis económica mundial. Alegó también que las pérdidas de ingresos previstas como consecuencia de la reducción de su contingente azucarero representaban más del 40 por ciento del valor de sus exportaciones de azúcar en 1982-83. Nicaragua consideraba pues que, lejos de cumplir con los principios y objetivos de la Parte IV, el sistema de contingentes aplicado por los Estados Unidos a las importaciones de azúcar, y en particular la reducción del contingente de azúcar asignado a Nicaragua, violaban los compromisos contraídos por los Estados Unidos en virtud de la mencionada Parte IV del Acuerdo General.

#### Declaración Ministerial de 1982

3.9 Nicaragua señaló también que los Estados Unidos habían explicado que la adopción de esta medida obedecía a razones de política exterior y a consideraciones de seguridad. Nicaragua creía que un principio fundamental era que ninguna parte contratante debía adoptar medidas comerciales con el fin de ejercer presiones que tengan por objeto resolver problemas de índole no económica. Este principio había sido incorporado en el párrafo 7 iii) de la Declaración Ministerial de noviembre de 1982 (IBDD, 29S/11).

## B. Argumentos aducidos por los Estados Unidos

3.10 Los Estados Unidos afirmaron que no se amparaban en ninguna de las excepciones previstas en las disposiciones del Acuerdo General ni trataban de defender sus acciones por referencia a éste. La reducción de las importaciones de azúcar procedentes de Nicaragua no obedecía únicamente a consideraciones comerciales, ni deparaba beneficio económico o comercial alguno para los Estados Unidos, para los productores estadounidenses de azúcar o para cualquier otra industria de los Estados Unidos. Aunque la medida tenía algunos efectos de índole comercial, no había sido tomada por razones de política comercial.

3.11 Los Estados Unidos sostenían que esa reducción del contingente de Nicaragua estaba plenamente justificada en el contexto en que se adoptó. Los Estados Unidos estimaban que el examen de esta cuestión en el GATT en términos puramente comerciales, con independencia del contexto más amplio del litigio, sería engañoso. Era de desear, ciertamente, la solución de ese litigio, que se traduciría también en la supresión de la medida impugnada por Nicaragua ante el Grupo Especial, pero los Estados Unidos no creían que el examen y la solución del mismo pertenecieran al ámbito de competencia del GATT.

3.12 Los Estados Unidos habían examinado los argumentos aducidos por Nicaragua ante el Grupo Especial. De acuerdo con la posición por ellos expuesta, los Estados Unidos no deseaban entrar en el análisis de dichos argumentos, pero si hicieron notar que Nicaragua había hecho ciertas afirmaciones respecto de los programas azucareros de los Estados Unidos en relación con el artículo XI del Acuerdo General. Los Estados Unidos sostenían, como lo habían hecho en todo momento, que la reglamentación de su mercado interior del azúcar era plenamente conforme con el GATT. Las afirmaciones hechas por Nicaragua al respecto eran totalmente ajenas al mandato conferido al Grupo Especial, por lo que los Estados Unidos se reservaban sus derechos y argumentos sobre esta cuestión.

## 4. Constataciones y conclusiones

4.1 El Grupo Especial tomó nota de que las medidas adoptadas por los Estados Unidos con respecto a las importaciones de azúcar procedentes de Nicaragua constituían sólo un aspecto de un problema más general. De conformidad con su mandato, que figura en el párrafo 1.4, el Grupo Especial examinó dichas medidas exclusivamente a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General y se ciñó estrictamente a la cuestión comercial en litigio.

4.2 Nicaragua consideraba que el sistema estadounidense de contingentes para el azúcar era contrario al artículo XI del Acuerdo General y no quedaba cubierto por la Decisión adoptada por las PARTES CONTRATANTES el 5 de marzo de 1955 (IBDD, 3S/32) por la que se eximía a los Estados Unidos de las obligaciones derivadas de las disposiciones de dicho artículo, entre otros, para permitir a este país que adoptase medidas con arreglo al artículo 22 de la Agricultural Adjustment Act (Ley de Ordenación Agraria). El Grupo Especial constató que el asunto a él sometido se definía en su mandato como "las medidas adoptadas por los Estados Unidos con respecto a las importaciones de azúcar procedentes de Nicaragua", y se refería al documento L/5492 en el cual Nicaragua había pedido la celebración de consultas en virtud del párrafo 1 del artículo XXIII ante "la modificación del contingente de importación de azúcar correspondiente a Nicaragua anunciada por el Gobierno de los Estados Unidos". En consecuencia, el Grupo Especial concluyó que la tarea a él encomendada por el Consejo consistía en examinar no el propio sistema estadounidense de contingentes para el azúcar, sino la reducción del contingente de azúcar asignado a Nicaragua en el marco de este sistema, y que cualquier examen del sistema de contingentes para el azúcar a la luz del artículo XI quedaba al margen de su mandato.

4.3 Nicaragua argüía que las medidas de los Estados Unidos eran incompatibles con las disposiciones del artículo XIII del Acuerdo General y en particular con su párrafo 2, según el cual, "al aplicar

restricciones a la importación de un producto cualquiera, 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 existieron tales restricciones, ...". El Grupo Especial constató que, en el sistema de contingentes para el azúcar establecido por los Estados Unidos el 5 de mayo de 1982, el cupo de cada país abastecedor correspondía a su participación en las importaciones estadounidenses totales de azúcar durante un período de referencia anterior y que, sobre esa base, se había asignado a Nicaragua el 2,1 por ciento del contingente total de importación, cifra que en el ejercicio fiscal de 1982-83 ascendía a 58.000 toneladas cortas. El cupo de Nicaragua para el ejercicio fiscal 1983-84 se había reducido a 6.000 toneladas cortas, es decir, a una décima parte aproximadamente de su asignación anterior, reducción que no había sido motivada por ningún factor que pudiera o hubiera podido influir en el comercio del azúcar. El Grupo Especial concluyó, por tanto, que el contingente de azúcar asignado a Nicaragua para el ejercicio fiscal 1983-84 era incompatible con las obligaciones de los Estados Unidos en virtud del párrafo 2 del artículo XIII.

4.4 El Grupo Especial constató que los Estados Unidos no habían invocado ninguna de las excepciones previstas en el Acuerdo General que permiten la aplicación de restricciones cuantitativas de carácter discriminatorio, contrarias al artículo XIII. Por ello el Grupo Especial no examinó si la reducción del contingente correspondiente a Nicaragua podía justificarse en virtud de cualquiera de esas disposiciones.

4.5 Habiendo llegado a la conclusión de que la reducción del contingente es incompatible con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud del artículo XIII, el Grupo Especial no estimó necesario examinar si las medidas eran también incompatibles con otras obligaciones en materia de asignación de contingentes, que los Estados Unidos pudieran haber asumido en virtud del artículo II en su lista de concesiones.

4.6 Además, habiendo llegado a la conclusión de que la reducción del contingente es incompatible con una obligación específica de los Estados Unidos en el marco de la Parte II del Acuerdo General, el Grupo especial estimó innecesario abordar la cuestión de si las medidas eran también contrarias a los compromisos de carácter más general asumidos por los Estados Unidos en el marco de la Parte IV.

4.7 Por las razones mencionadas, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que al asignar a Nicaragua un contingente de importación de 6.000 toneladas cortas para el ejercicio fiscal 1983-84, los Estados Unidos no habían cumplido las obligaciones contraídas en virtud del Acuerdo General. El Grupo Especial sugiere que las PARTES CONTRATANTES recomienden a los Estados Unidos asignar prontamente a Nicaragua un contingente de importación de azúcar compatible con los criterios establecidos en el párrafo 2 del artículo XIII.