

GRUPO ESPECIAL DEL PAPEL PRENSA

*Informe del Grupo Especial adoptado el 20 de noviembre de 1984
(L/5680 - 31S/128)*

I. INTRODUCCION

1. A instancia de la delegación del Canadá (L/5628) el Consejo acordó, en su reunión del 13 de marzo de 1984, establecer un Grupo Especial encargado de examinar la reclamación del Canadá relativa a la importación de papel prensa en la Comunidad Europea y autorizó al Presidente del Consejo a fijar el mandato y nombrar al presidente y los miembros del Grupo Especial, en consulta con las partes interesadas (C/M/176).
2. El 5 de junio de 1984 se informó al Consejo de que la composición y el mandato del Grupo Especial eran los siguientes (C/127):

Composición

Presidente: Sr. G. Patterson

Miembros: Sr. A. Dumont
 Sr. M. Shaton

Mandato

Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, la reclamación presentada por el Canadá de que:

- a) la apertura por la CEE de un contingente para la importación libre de derechos de papel prensa, según se dispone en el Reglamento del Consejo de la CEE N° 3684/83 de fecha 22 de diciembre de 1983, es incompatible con las obligaciones que incumben a la CEE en virtud del artículo II del Acuerdo General;
- b) esta medida ha anulado o menoscabado ventajas dimanantes para el Canadá del Acuerdo General;
y

Hacer las constataciones necesarias para ayudar a las PARTES CONTRATANTES a formular recomendaciones o resolver sobre la cuestión, según sea procedente.

3. El Grupo Especial se reunió los días 4 de junio, 9 a 11 de julio, 23 y 24 de julio, y 1°, 21 y 22 de agosto de 1984.
4. El Grupo Especial dio audiencia a las delegaciones de Nueva Zelandia y de los Países Nórdicos, que la habían solicitado. Las otras dos delegaciones que habían expresado también interés en el asunto, a saber, Austria y Chile, comunicaron a la Secretaría que no deseaban comparecer ante el Grupo Especial.
5. En el curso de sus trabajos el Grupo Especial oyó declaraciones de las delegaciones del Canadá y de la Comisión de las Comunidades Europeas. El asunto fue examinado basándose en los argumentos

y las informaciones pertinentes presentadas por ambas partes, en las respuestas a las preguntas hechas por el Grupo Especial y en todos los documentos pertinentes del GATT.

II. HECHOS

6. En 1963, la CEE de los Seis hizo una concesión relativa al derecho arancelario aplicable al papel prensa (N° 48.01 A del arancel exterior común) que quedó fijado en el 7 por ciento con un contingente anual de 625.000 toneladas, otorgándose derechos de primer negociador a Austria y Noruega. Esa concesión fue mejorada en la Ronda Kennedy con el establecimiento de un contingente consolidado en franquicia aduanera de 625.000 toneladas y un derecho consolidado del 7 por ciento sobre las importaciones que excediesen de ese nivel. Ese contingente arancelario fue negociado con los principales abastecedores de la CEE, es decir, los Países Nórdicos, pero se garantizó el acceso a todos los terceros países proveedores; no se concedieron derechos de primer negociador. En vista de la posibilidad de que Noruega se adhiriese a la CEE, se añadió a la concesión la siguiente nota de pie de página:

"Con objeto de evitar dificultades en la aplicación, en su caso, del procedimiento previsto en el artículo XXVIII, se precisa que si el territorio aduanero de un país tercero pasara a formar parte integrante del territorio de la CEE ese contingente sería reducido a prorrata de la parte correspondiente a ese país tercero en las importaciones beneficiarias del contingente, parte que se determinaría sobre la base de los tres últimos años de los que se tuvieran estadísticas anuales."

7. Con la adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido a la Comunidad en 1973, la Lista del GATT tuvo que ser renegociada para tener en cuenta, en particular, los compromisos adquiridos en el marco del GATT por el Reino Unido, el cual había concedido la exoneración de derechos a las importaciones de papel prensa procedentes de fuentes en régimen n.m.f. Los países de la AELC gozaban de franquicia aduanera en virtud del acuerdo de la AELC. En esas negociaciones en virtud del párrafo 6 del artículo XXIV, el Canadá había reivindicado, y la Comunidad había aceptado, su condición de abastecedor principal de papel prensa para el Reino Unido. El resultado de esas negociaciones fue un nuevo contingente arancelario de 1,5 millones de toneladas, en franquicia aduanera, manteniéndose el derecho consolidado del 7 por ciento para las importaciones que excediesen de ese contingente. Podían beneficiarse de esa concesión todos los proveedores ajenos a la Comunidad, quedando margen para importaciones adicionales libres de derechos en virtud de un régimen autónomo.

8. Con objeto de que pudiesen importarse en franquicia aduanera las cantidades necesarias de papel para la prensa, la Comunidad venía aplicando desde 1968, paralelamente al contingente del GATT, un sistema autónomo de importación de papel prensa, que fue iniciado por la Comunidad de los Seis y que en 1973 pasó a formar parte del instrumento de adhesión creador de la Comunidad ampliada; mediante ese sistema, se podían importar en la Comunidad, en franquicia aduanera, cantidades adicionales de papel prensa de origen extracomunitario una vez que había quedado absorbida la producción de la Comunidad. Como en el caso del contingente arancelario del GATT, ese sistema era aplicable a las importaciones procedentes del Canadá, de los países de la AELC y de otros países, atendiéndose a las solicitudes por orden de presentación. En la práctica, la política de la Comunidad había consistido en abrir al comienzo de cada año un contingente autónomo libre de derechos además del contingente del GATT, y en el otoño se abría un contingente suplementario previo examen de la situación de la oferta y la demanda. Por ejemplo, en 1978, se abrió el 1° de enero un contingente libre de derechos de 2,3 millones de toneladas (incluido el contingente del GATT, de 1,5 millones de toneladas) y en el otoño se añadieron otras 200.000 toneladas. En los demás años se siguió una pauta similar (véase el anexo 1). El resultado fue que las importaciones totales libres de derechos excedieron constantemente con creces durante el período 1968-1983 del nivel consolidado en el GATT.

9. En las negociaciones de la Ronda de Tokio la Comunidad redujo del 7 al 4,9 por ciento el derecho consolidado para las importaciones que excedieran del contingente arancelario. La concesión resultante de la Ronda de Tokio dice lo siguiente:

Partida 48.01 A Papel prensa¹

- dentro de los límites de un contingente arancelario anual de 1,5 millones de toneladas métricas	Libre
- el exceso (a partir del 1.1.84)	5,7%
(a partir del 1.1.87)	4,9%

¹La admisión bajo esta partida queda sujeta a las condiciones que determinen las autoridades competentes.

10. En una comunicación de fecha 23 de diciembre de 1983 (L/5599) la Comisión de la Comunidad Europea hizo observar que a partir del 1° de enero de 1984 las importaciones de papel prensa procedentes de los países de la AELC quedarían exentas de derechos, de conformidad con los acuerdos de libre comercio concertados entre la CEE y esos países. La Comunidad opinaba que debería efectuarse un cierto reajuste en el régimen arancelario vigente para el papel prensa, a fin de tener en cuenta el hecho de que los proveedores pertenecientes a la AELC habían sido, con mucho, los principales beneficiarios de la concesión en los últimos años; recordó que en algunos casos similares del pasado se había decidido reducir en la medida adecuada el nivel del contingente consolidado, como se había notificado a las partes contratantes por el documento L/4537, párrafo 5. La Comunidad informó a las partes contratantes de que, en espera de que finalizaran las consultas con sus copartícipes comerciales, había abierto un contingente provisional en franquicia de 500.000 toneladas a partir del 1° de enero de 1984, sin perjuicio de los derechos que asistían a la CEE o a sus copartícipes comerciales en virtud del Acuerdo General. El régimen de importación del papel prensa para el año 1984 figura en el reglamento del Consejo de la CEE N° 3684/83 de 22 de diciembre de 1983 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 29 de diciembre de 1983, N° L 368/7-9, véase el anexo 2).

11. Antes de hacer esa notificación, la Comunidad había celebrado consultas informales con algunos copartícipes comerciales que tienen derechos de primer negociador, en particular con el Canadá. La delegación del Canadá, en una comunicación de 12 de enero de 1984 (L/5589), dio cuenta de que, no obstante haberse celebrado amplias consultas bilaterales, la Comunidad había decidido abrir un contingente para la importación en franquicia de 500.000 toneladas de papel prensa a partir del 1° de enero de 1984. El Canadá consideraba que esa medida menoscababa la concesión hecha por la CEE y solicitaba la celebración de consultas de conformidad con el párrafo 1 del artículo XXIII. Posteriormente, con fecha 2 de marzo de 1984 (L/5628), la delegación canadiense comunicó que se habían celebrado las consultas sin que se hubiera podido llegar a una solución satisfactoria del asunto.

12. En su declaración escrita, la Comunidad dio las cifras de las importaciones de papel prensa durante el período 1967-1983, que se reproducen en el anexo 3. Con arreglo al sistema de la Comunidad, como prácticamente todas las importaciones de papel prensa se han venido efectuando en franquicia, las estadísticas de importación no distinguen entre las importaciones comprendidas en el contingente arancelario del GATT y las acogidas al régimen autónomo mencionado en el párrafo 8 supra. Desde 1975, ningún año había excedido del 25 por ciento la parte de las importaciones totales de la Comunidad correspondiente al Canadá.

III. PRINCIPALES ARGUMENTOS

Los principales argumentos esgrimidos por las partes se dividen en cuatro secciones: a) de carácter general, b) relativos al artículo II, c) relativos al artículo XIII, y d) relativos al artículo XXIII.

a) De carácter general

13. El Gobierno del Canadá fundamentó su reclamación en el hecho de que el Consejo de las Comunidades Europeas había abierto para el año 1984 un contingente de importación de tan sólo 500.000 toneladas (Reglamento (CEE) N° 3684/83) en lugar del contingente consolidado de 1,5 millones de toneladas fijado en la Lista LXXII y alegó que esa medida era incompatible con las obligaciones impuestas a la Comunidad por el artículo II del Acuerdo General. El Canadá sostuvo que ni en el Acuerdo General ni en la historia de la negociación de la concesión existía fundamento alguno para la medida adoptada por la Comunidad, por lo que era de presumir que ésta constituía un caso de anulación, en el sentido del artículo XXIII, de las ventajas resultantes para el Canadá del artículo II.

14. La delegación del Canadá subrayó que el punto esencial de este litigio era la seguridad y previsibilidad de las consolidaciones en el GATT. La concesión arancelaria consolidada constituía una obligación principal del Acuerdo General, que confería a los exportadores el derecho de competir quedando únicamente sujetos al pago del arancel indicado en la lista anexa al Acuerdo General de la parte contratante importadora. La concesión arancelaria proporcionaba así a los exportadores e importadores una base firme que les permitía determinar sus posiciones competitivas en el mercado y tomar decisiones en materia de comercio e inversión. En opinión del Canadá, la decisión unilateral de la CEE, de fijar para 1984 un contingente arancelario en franquicia de 500.000 toneladas, lo cual era inferior a su obligación consolidada en el GATT de abrir un contingente arancelario de 1,5 millones de toneladas, era destructora del principio de la seguridad y la previsibilidad del acceso. No sólo la CEE había dejado de ofrecer justificación alguna, basada en las disposiciones del Acuerdo General, para la adopción de esa medida, sino que además había hecho caso omiso de los principios y procedimientos fijados en el artículo XXVIII para la modificación de las concesiones consolidadas. La acción unilateral de la Comunidad, de establecer un contingente de tan sólo 500.000 toneladas, equivalía a una decisión de negarse a negociar dentro del marco de las obligaciones que le imponía el Acuerdo General. El Canadá rechazó la pretensión de la Comunidad de que la medida adoptada en 1977, cuya notificación figura en el documento L/4537, pudiera servir de precedente para la reducción del contingente arancelario para la importación en franquicia de papel prensa. Indicó que había dado a conocer a la Comunidad su objeción a la afirmación de que existía la posibilidad de reajustar los contingentes arancelarios consolidados en circunstancias relacionadas con la conclusión o cumplimiento de un contrato de libre comercio. El Canadá sostenía además que la afirmación de que existía la posibilidad de adoptar una medida no establecía la conformidad de esa medida con las obligaciones dimanantes del Acuerdo General. El Canadá se refirió también al informe del Grupo Especial de las restricciones cuantitativas aplicadas a la importación de ciertos productos de Hong-Kong (L/5511) en apoyo de su argumento de que el hecho de que otras partes contratantes no impugnaran una medida concreta no hacía que esa medida estuviera en conformidad con las obligaciones dimanantes del Acuerdo General.

15. Antes del 1° de enero de 1984, los exportadores canadienses vendían papel prensa a la Comunidad con la certidumbre de que podían competir en régimen de franquicia con los demás proveedores hasta la cantidad de 1,5 millones de toneladas. La reciente medida de la Comunidad privaba a los exportadores canadienses de esa seguridad, la cual estaba basada en una consolidación hecha en el marco del GATT, por la que Canadá había dado una contrapartida en anteriores negociaciones. La medida de la Comunidad ponía en peligro el pacto esencial sobre el que reposaba el Acuerdo General, es decir, el equilibrio de las concesiones intercambiadas entre las partes contratantes y la seguridad de acceso representada

por las listas arancelarias consolidadas, garantizada por las disposiciones del artículo II del Acuerdo General.

16. El Canadá subrayó la importancia que para su economía tenían las exportaciones de papel prensa y la consolidación de sus condiciones de acceso; dichas exportaciones representaban el 4,4 por ciento del total de las exportaciones canadienses y el 5 por ciento de las dirigidas a la Comunidad. Había en el Canadá 43 fábricas de papel prensa que daban empleo a unas 34.000 personas. Veintidós de esas fábricas se encontraban en poblaciones donde había una sola industria, la mayoría en la parte oriental del país. Toda reducción de las posibilidades de venta, como la causada por el menoscabo de una concesión relativa a una consolidación arancelaria, tenía un efecto potencialmente catastrófico para el empleo en esas poblaciones. Las ventas a la Comunidad representaban aproximadamente el 8 por ciento del total de las exportaciones canadienses de papel prensa. La Comunidad constituía un importante mercado para esas fábricas, muchas de las cuales se habían modernizado últimamente para satisfacer las exigencias especiales de los clientes europeos. La seguridad de la consolidación de la franquicia en la Lista de la Comunidad anexa al Acuerdo General había sido un importante factor para la adopción de esas costosas decisiones en materia de inversión y lo era también para que un cierto número de fábricas pudiesen continuar trabajando. Eso era especialmente cierto en esos momentos, en que el lento crecimiento del consumo y los tipos de cambio desfavorables habían vuelto difícil para los exportadores canadienses la competencia en el mercado de la Comunidad. El Canadá explicó que en otoño de cada año los exportadores y los importadores negociaban detalladamente los precios, las cantidades exactas y los calendarios de entrega. El establecimiento, en enero de 1984, de un contingente arancelario de 500.000 toneladas (o de cualquier otra cantidad inferior a la consolidación del GATT) había introducido la incertidumbre en el mercado, no sólo para el año 1984 sino también para 1985 y más allá, hasta que se resolviera el asunto. Al quedar sujeto a modificación por decisión unilateral de la Comunidad el acceso anual en franquicia garantizado hasta ahora por una consolidación del GATT, y aplicarse unos derechos consolidados altos a las importaciones que excediesen de cualquier nivel que pudiera decidir la Comunidad, dejaban de ser válidos los supuestos básicos en materia de acceso que constituían el fundamento de las relaciones tradicionales entre comprador y vendedor.

17. Esas consideraciones ponían de manifiesto las razones que justificaban la invocación por el Canadá del párrafo 20 del Entendimiento del marco jurídico y su solicitud de que se examinase la reclamación y se resolviera sobre la cuestión en el plazo más breve posible. El Canadá señaló al Grupo Especial que a principios de 1983 ya había procurado evitar un conflicto con la Comunidad por el asunto del papel prensa; en varias reuniones bilaterales había indicado que estaba dispuesta a buscar una solución bilateral satisfactoria que permitiera mantener las concesiones y las ventajas mutuas, de conformidad con el Acuerdo General y en particular con el párrafo 2 de su artículo XXVIII, "a un nivel general no menos favorable para el comercio...". La posición del Canadá seguía siendo la misma. En ausencia de un arreglo razonable, equitativo y conforme con el Acuerdo General, el mantenimiento por la Comunidad de un contingente arancelario inferior a la cantidad consolidada en su lista dejaba sin efecto el principio de la seguridad y la previsibilidad del acceso, perjudicaba gravemente a la industria canadiense del papel prensa y justificaba un examen diligente y una pronta resolución del asunto.

18. El representante de la Comunidad discrepó de la opinión canadiense, de que ésta viniese obligada a mantener la concesión al mismo nivel independientemente de todo cambio de las circunstancias. En este contexto, era esencial distinguir entre dos conceptos encerrados en la frase "mantener la concesión al mismo nivel": podía referirse al nivel del contingente arancelario consolidado en el GATT o al nivel de los derechos del Canadá en relación con la concesión. Por lo que respecta a este segundo aspecto, la Comunidad había tratado de mantener el statu quo en lo tocante a los derechos del Canadá; el acceso consolidado para abastecedores no preferenciales más allá del 25 por ciento del contingente consolidado representaría una mejora de los derechos dimanantes del Acuerdo General (véase también el argumento expuesto en el párrafo 29 infra). En cuanto al primer aspecto, la opinión de la Comunidad era que, debido a la exclusión del contingente arancelario a partir del 1º de enero de 1984 de los países

abastecedores que utilizaban la mayor parte del mismo -lo que había hecho cambiar radicalmente la situación competitiva de los demás abastecedores-, había resultado necesario hacer un reajuste del nivel del contingente arancelario, cosa que podía hacerse mediante acuerdo con los principales abastecedores en régimen n.m.f. o mediante la adecuada gestión del contingente de conformidad con el artículo XIII. Esa manera de proceder no disminuía en absoluto las ventajas con que tenían derecho a contar los proveedores en régimen n.m.f. En ausencia de acuerdo con el Canadá, la Comunidad había modificado la administración del contingente arancelario y lo había repartido basándose en el comercio efectuado durante un período representativo anterior, lo cual era perfectamente legítimo en virtud del artículo XIII.

19. La Comunidad dijo que había podido escoger entre dos posibilidades para tener en cuenta las nuevas circunstancias:

- a) Dividir el contingente arancelario en dos partes, teniendo en cuenta la proporción de las importaciones que antes de 1984 correspondía a los países de la AELC y la proporción que correspondía a los demás países, y a partir del 1º de enero de 1984 abrir un contingente de cuantía equivalente tan sólo a la proporción correspondiente a los países ajenos a la AELC. Como ya se ha dicho, no se disponía de estadísticas que distinguieran entre las importaciones efectuadas dentro del contingente consolidado y las efectuadas en régimen autónomo, por lo que un método objetivo de determinar las partes era reajustar el contingente pro rata de la proporción respectiva de las importaciones totales correspondiente a uno y otro grupo de países. En el empleo de ese método las importaciones procedentes del Canadá efectuadas en los últimos años dentro del contingente consolidado se habían estimado en alrededor del 25 por ciento, es decir, en unas 375.000 toneladas aproximadamente;
- b) Mantener un contingente consolidado de 1,5 millones de toneladas e imputar al mismo todas las importaciones, comprendidas las procedentes de países de la AELC, con lo que, una vez agotado el continente, habrían quedado cumplidas las obligaciones contractuales formales de la Comunidad.

20. Con cualquiera de esos dos métodos permanecía inalterada la consolidación de 1,5 millones de toneladas, lo cual salvaguardaba también los derechos dimanantes del Acuerdo General para los países de la AELC, derechos que seguían existiendo y que esos países podían reivindicar en el caso de que se denunciaran los acuerdos de libre comercio. Al escoger el método indicado en el apartado a), la Comunidad había tratado de llegar a un acuerdo con el Canadá acerca de un contingente anual de menor cuantía, lo cual equivalía en efecto a las negociaciones y consultas previstas en el artículo XXVIII; pero como no había modificación de la concesión del GATT, no había necesidad de seguir el procedimiento formal previsto en el artículo XXVIII y la Comunidad no podía por tanto admitir que se hubiese cometido ningún error de procedimiento.

21. Las conversaciones con el Canadá no condujeron a ningún acuerdo, pero como la Comunidad tenía que tomar una decisión, aunque fuese provisional, para establecer un régimen de franquicia en 1984, decidió abrir un contingente provisional de 500.000 toneladas para dicho año.¹ Esa decisión, contenida en el Reglamento (CEE) N° 3684/83, fue debidamente notificada a las partes contratantes del GATT en diciembre de 1983 (L/5599).

¹El contingente provisional se ha elevado a 570.000 toneladas en virtud del Reglamento CEE N° 2152/84, publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 27 de julio de 1984 (L 197).

22. El portavoz de la Comunidad dijo que las principales razones que habían aconsejado la elección del método a), como más adecuado que el b), eran las siguientes:

- la técnica del reparto pro rata tenía precedentes válidos en varios casos similares anteriores y parecía también ser la manera más objetiva de determinar los derechos que correspondían al Canadá en virtud del Acuerdo General;
- el establecimiento de un contingente reservado para los países ajenos a la AELC parecía salvaguardar sus derechos en el GATT más eficazmente que el sistema de competencia general que se habría instaurado según el método b).

23. La Comunidad dijo además que en sus sucesivas ampliaciones, desde seis hasta diez miembros y a lo largo de la evolución de sus relaciones comerciales generales con los países de la AELC, la Comunidad había mantenido el criterio de importar papel prensa en franquicia de derechos una vez consumida la producción interna. Hasta 1984, tanto los exportadores canadienses como los de la AELC habían podido disponer por igual del contingente arancelario del GATT y del mecanismo para la importación de suministros suplementarios con arreglo al régimen autónomo de la Comunidad porque hasta la citada fecha no vencía el plazo para el establecimiento de la libertad de comercio entre la Comunidad y la AELC. Con anterioridad, los países pertenecientes a la AELC recibían el trato n.m.f. dentro del contingente del GATT y se beneficiaban del mismo en pie de igualdad con los demás, por orden de presentación de las solicitudes. Con el establecimiento de la libertad del comercio de papel prensa entre la Comunidad y la AELC a partir del 1º de enero de 1984, había sido necesario tener en cuenta las nuevas circunstancias.

24. Con referencia a la observación hecha por el Canadá acerca del problema del "acceso" (véase el párrafo 14 supra), la Comunidad señaló que la cuestión central del litigio era el nivel de acceso garantizado en franquicia que el contingente del GATT ofrecía a los distintos proveedores. Como demostraban las estadísticas del anexo, el nivel total de las importaciones en franquicia siempre había sido muy superior al nivel del contingente arancelario. Sin embargo, en opinión de la Comunidad este fenómeno no podía en modo alguno hacer aumentar el nivel del acceso garantizado ni modificar los derechos que en virtud del Acuerdo General correspondían a los abastecedores. Como durante el período 1975-1983 habían funcionado paralelamente el contingente arancelario del GATT y el contingente autónomo en franquicia de derechos, las exportaciones totales de 690.000 toneladas efectuadas por el Canadá no podían conferir a ese país, en el marco del Acuerdo General, el derecho de mantener su anterior nivel de exportaciones. Nunca existió la previsibilidad del acceso en franquicia de la totalidad de las exportaciones canadienses de papel prensa en el sentido de que ese acceso estuviera garantizado por una concesión hecha en el marco del GATT, porque el sistema autónomo jamás fue concebido para dar garantía alguna de mantener un nivel determinado ni de permitir el crecimiento de las exportaciones. Como las exportaciones canadienses a la Comunidad se repartían más o menos regularmente a lo largo del año, tenía que considerarse que alrededor de la mitad de las mismas habían entrado con arreglo al régimen autónomo. La apertura en 1984 de un contingente arancelario de 500.000 toneladas para el Canadá y algunos otros abastecedores menores de papel prensa en régimen n.m.f. mantenía por tanto enteramente los derechos conferidos al Canadá por el Acuerdo General.

25. Refiriéndose a la posibilidad de que la Comunidad adoptara el método b), es decir, seguir administrando un contingente arancelario de 1,5 millones de toneladas, pero imputando a ese contingente todas las importaciones, incluidas las procedentes de los países de la AELC, el representante del Canadá sostuvo que la Comunidad no podía aplicar un sistema en virtud del cual los países de la AELC fuesen considerados a la vez como abastecedores en régimen n.m.f. a los efectos del contingente arancelario y como abastecedores preferenciales en virtud de los acuerdos de libre comercio; sólo en caso de que cesaran de aplicarse esos acuerdos podían volver a tener una relación de n.m.f. con la Comunidad. La práctica seguida durante años por la Comunidad respecto del contingente relativo al papel prensa

había sido excluir a las importaciones beneficiarias de acceso en franquicia en virtud de otro régimen preferencial.

b) Artículo II

26. La delegación del Canadá manifestó que la cuestión central del litigio era la obligación que tenían las partes contratantes en virtud del artículo II. El hecho de que la Comunidad, el 1º de enero de 1984, hubiese abierto un contingente para la importación de papel prensa limitado a 500.000 toneladas, en virtud de una concesión consolidada en franquicia dentro del límite de 1,5 millones de toneladas, era claramente incompatible con las obligaciones que le imponía el artículo II. En opinión del Canadá, la sugerencia de que el régimen autónomo de contingente (párrafos 23 y 24 supra) había sido favorable para los terceros países, no tenía que ver con la cuestión principal del asunto considerado.

27. El Canadá subrayó que no podía aceptar la posición de la Comunidad, según la cual el derecho de una parte contratante a recibir el trato previsto en el artículo II dependía del comercio que hubiese efectuado anteriormente en virtud de la concesión. La admisión de tal principio permitiría a una parte contratante modificar unilateralmente el alcance de una concesión sin seguir el procedimiento previsto en el artículo XXVIII. Las razones que hubiesen llevado a la Comunidad a limitar el contingente a un nivel equivalente tan sólo a una tercera parte de sus obligaciones contractuales eran ajenas a la tesis, propugnada por el Canadá, de que el artículo II obligaba a cada parte contratante a conceder un trato no menos favorable que el previsto en su lista. En opinión del Canadá las partes contratantes tenían derecho a esperar razonablemente que ese trato se mantendría, salvo si se modificaba de conformidad con el procedimiento especialmente establecido a este efecto por el Acuerdo General.

28. En opinión del Canadá, la historia de la negociación de la concesión no proporcionaba base alguna para el aserto de la Comunidad, de que los cambios ocurridos como consecuencia de los acuerdos de libre comercio concertados entre la Comunidad y la AELC exigían un reajuste del contingente arancelario consolidado. Después de la primera ampliación de la Comunidad, en negociaciones realizadas con arreglo al párrafo 6 del artículo XXIV, el Canadá había aceptado, como parte de un arreglo global, la oferta hecha por la Comunidad de un contingente arancelario de 1,5 millones de toneladas en franquicia. En ese momento la Comunidad no había hecho ninguna reserva acerca del alcance ni de la duración de la concesión, como la reserva hecha en la Ronda Kennedy en relación con Noruega (párrafo 6 supra) aunque la concesión se hizo sabiendo perfectamente que a partir del 1º de enero de 1984 las importaciones de papel prensa de los países de la AELC gozarían de franquicia de derechos. Tampoco intentó la Comunidad hacer tal reserva cuando celebró nuevamente negociaciones con el Canadá acerca de esa concesión durante la Ronda de Tokio. Según el Canadá, la historia de esas negociaciones evidenciaba que la Comunidad había hecho la concesión sabiendo perfectamente los derechos que para los suministradores pertenecientes a la AELC se derivaban de los acuerdos concertados con esos países. Canadá tenía pues toda la razón al contar con que la concesión no se modificaría a causa de hechos consiguientes a los acuerdos entre la Comunidad y la AELC y que la Comunidad seguiría concediendo el trato establecido en su lista. El Canadá rechazó también el argumento de la Comunidad de que la petición por él hecha durante la Ronda de Tokio de acceso ilimitado en franquicia podía interpretarse en el sentido de que el Canadá no consideraba que el contingente arancelario de 1,5 millones de toneladas ofreciera suficiente garantía jurídica. En opinión del Canadá, ese argumento implicaba la tesis de que la finalidad de las negociaciones comerciales consistía en proteger las consolidaciones negociadas anteriormente y no en mejorar las condiciones de acceso consolidadas.

29. La Comunidad negó que hubiese incumplido las obligaciones que le imponía el artículo II. En primer lugar, no había modificado su lista, sino que ésta permanecía inalterada. Además, la naturaleza y propósito de un contingente arancelario era poner un límite a la magnitud de una concesión y al nivel de compromiso del país que la hacía. La Comunidad estimaba que no era razonable esperar que ese compromiso se aumentase posteriormente por un cambio de circunstancias como el ocurrido en el caso

que se examinaba. Como el artículo II no imponía a la Comunidad la obligación de mejorar las ventajas de que habían venido gozando el Canadá y otros abastecedores en régimen n.m.f., medidas por su comercio anterior, parecía necesario que la Comunidad procediese a un reajuste, como ya se había hecho anteriormente en casos similares. Si se hubiese mantenido simplemente el contingente arancelario al nivel que tenía, se habría modificado claramente el statu quo en lo referente a los derechos de países terceros como el Canadá, porque hasta el 1º de enero de 1984 los países de la AELC habían venido utilizando alrededor del 75 por ciento del contingente. La solución escogida por la Comunidad no lesionaba los derechos que tenían sus copartícipes comerciales en virtud del Acuerdo General ni tampoco creaba para ellos derechos adicionales.

30. El representante de la Comunidad subrayó que se había fijado el contingente de 500.000 toneladas de conformidad con la práctica normal del GATT. En el caso de una simple concesión arancelaria, para determinar los derechos en una negociación efectuada con arreglo al artículo XXVIII tendrían que tenerse en cuenta las exportaciones realizadas por cada abastecedor en los tres últimos años. En el caso presente, la única forma justa y equitativa de determinar los derechos inherentes a la concesión era examinar la proporción correspondiente a cada abastecedor dentro del contingente consolidado, método que era también conforme a las disposiciones y principios del artículo XIII.

31. En cuanto a la historia de la negociación de la concesión, la Comunidad hizo observar que después de su primera ampliación se había establecido el contingente arancelario de 1,5 millones de toneladas teniendo en cuenta los derechos anteriores del Canadá de acceso al Reino Unido y las importaciones totales de la Comunidad libres de derechos, incluidas las procedentes de los países de la AELC. Se tuvo también en cuenta el hecho de que durante el período 1973-1983 los países de la AELC seguirían compitiendo plenamente con el Canadá y los demás abastecedores, y participarían en el contingente para obtener acceso en franquicia. De esta manera se mantendría en toda la medida posible el statu quo. Nada probaba que hubiera habido contrapartida alguna por parte del Canadá en pago de esta concesión; de hecho, la Comunidad había expuesto argumentos para demostrar que los negociadores canadienses habían evaluado la oferta relativa al papel prensa sobre la base del comercio anterior del Canadá y habían estimado que tenía un valor limitado y era insuficiente para dar a los exportadores canadienses la seguridad de que sus exportaciones gozarían siempre en el futuro de franquicia aduanera. También importaba señalar que tanto en las negociaciones celebradas en 1973-74 con arreglo al párrafo 6 del artículo XXIV como durante la Ronda de Tokio, el Canadá había solicitado el acceso ilimitado en franquicia para el papel prensa, solicitud que la Comunidad había rechazado. En opinión de la Comunidad se imponía la conclusión de que el Canadá, al hacer esas solicitudes, consideraba que el contingente arancelario de 1,5 millones de toneladas no ofrecía a sus exportadores suficiente garantía jurídica a pesar de su magnitud, que era más del doble de las exportaciones canadienses a la Comunidad, contando tanto las efectuadas dentro del contingente arancelario como las realizadas con arreglo al régimen autónomo. A la inversa, si se considerara que el Canadá tenía derecho de acceso hasta 1,5 millones de toneladas después de 1984, ello equivaldría en la práctica para el Canadá al acceso ilimitado en franquicia que la Comunidad le había negado ya dos veces.

32. Además, la Comunidad dijo que si ahora se pusiera a la disposición de los abastecedores no preferenciales -principalmente el Canadá- la totalidad del contingente arancelario consolidado de 1,5 millones de toneladas, el efecto sería en la práctica dar al Canadá la misma libertad de acceso de que gozaban actualmente los países de la AELC. Holgaba decir que una mejora tan importante de los derechos del Canadá en el marco del Acuerdo General exigiría una contrapartida. En vista de todo ello, el Canadá no podía haber contado razonablemente con que sus exportadores pudiesen disponer de la totalidad del contingente arancelario después del 1º de enero de 1984.

c) Artículo XIII

33. El representante de la Comunidad dijo que la medida tomada a principios de 1984 estaba plenamente justificada en virtud del artículo XIII el cual, según su párrafo 5, se aplicaba también a los contingentes arancelarios. Pidió al Grupo Especial que tomase en consideración el artículo XIII, puesto que era la única disposición del Acuerdo General que trataba de la administración de los contingentes arancelarios. Según el artículo XIII, existían las siguientes posibilidades en la administración de los contingentes: 1) la utilización de los contingentes globales por orden de presentación de las solicitudes, fórmula que la Comunidad había empleado durante los diez años últimos en el caso del papel prensa; 2) la fijación de contingentes por países, fijados de preferencia mediante acuerdo con los abastecedores que tuviesen un interés sustancial. En ausencia de tal acuerdo con el Canadá, que la Comunidad había procurado conseguir mediante consultas en 1983, la tercera posibilidad que le quedaba era asignar contingentes a los países basándose en los porcentajes de las importaciones totales suministrados por las partes contratantes durante un período de referencia anterior, solución que, en opinión de la Comunidad, estaba en conformidad con el párrafo 2 d) del artículo XIII. Por el Reglamento (CEE) 3684/83 se había abierto un contingente de 500.000 toneladas para los abastecedores en régimen n.m.f., teniendo en cuenta que esa cantidad representaba más que una parte equitativa del mercado de la Comunidad para el Canadá y algunos otros suministradores en régimen n.m.f. Las importaciones procedentes de abastecedores preferenciales, como los países de la AELC, estaban específicamente excluidas de ese contingente. La diferencia con el contingente consolidado en el GATT (es decir, 1 millón de toneladas) se había dejado en reserva como cupo asignado a los abastecedores de la AELC, para lo que no había sido preciso adoptar medidas oficiales puesto que esas importaciones gozaban ya de acceso en franquicia.

34. La Comunidad explicó además que al modificar el método de administrar el contingente, su objetivo había sido mantener lo mejor posible las proporciones relativas del contingente que habían correspondido a cada grupo de beneficiarios antes del 1º de enero de 1984, sin infringir los derechos del Canadá, los cuales, al contrario, se habían incrementado ligeramente, a expensas de los países de la AELC. Según la Comunidad, con el nuevo sistema los suministradores no preferenciales gozaban de más previsibilidad, porque una parte del contingente arancelario les quedaba ahora reservada para su uso, excluyéndose a los países de la AELC, los cuales -convenía subrayarlo- eran con mucho los mayores proveedores de la Comunidad.

35. La Comunidad dijo además que la Lista LXXII no contenía compromiso alguno relativo a ningún método particular de gestión del contingente arancelario y que, en ausencia de un acuerdo expreso, había que suponer que eran aplicables las disposiciones del artículo XIII. Nada impedía a la Comunidad aplicar en 1984, debido al cambio de las circunstancias, un método diferente del utilizado hasta entonces con tal de que ese método fuera conforme a lo dispuesto en el artículo XIII del Acuerdo General, en el cual no se estipulaba que un país debiera proceder a negociaciones y dar compensación si cambiaba de sistema de administración del contingente.

36. El representante del Canadá subrayó que, aunque el Grupo Especial considerase pertinentes las disposiciones del artículo XIII del Acuerdo General, su reclamación hacía referencia al incumplimiento de las obligaciones que tenía la Comunidad en virtud del artículo II y no del artículo XIII. El Canadá insistió en que la concesión relativa al papel prensa mencionaba claramente un contingente arancelario de 1,5 millones de toneladas, lo que establecía el derecho de competir dentro de los límites de ese contingente. Durante los diez años últimos la Comunidad había administrado esa concesión relativa al papel prensa en forma de contingente global y por orden de presentación de las solicitudes, y el Canadá podía contar razonablemente con que se mantuviese ese método.

37. El Canadá no admitía que la Comunidad pudiera justificar su acción en virtud del artículo XIII, que -según él- establecía disposiciones para la administración de los contingentes arancelarios. En

opinión del Canadá, sin embargo, la Comunidad afirmaba que existía la posibilidad de reducir el alcance de una concesión consolidada alterando fundamentalmente su naturaleza mediante la imposición de un límite cuantitativo determinado para los distintos abastecedores. El Canadá dijo que, para cambiar de un contingente global a un sistema de contingentes por países después del establecimiento de una concesión, la Comunidad debía negociar y compensar toda modificación que redujera el valor para las partes contratantes de la concesión consolidada. El Canadá alegó que durante las consultas bilaterales celebradas en 1983 la Comunidad no había propuesto sustituir el contingente global de 1,5 millones de toneladas por un contingente por países. Además, lo que de hecho había realizado la Comunidad en 1984 era abrir un contingente global de 500.000 toneladas, cuantía equivalente a una tercera parte de su obligación contractual. De ese modo, en opinión del Canadá la Comunidad no había respetado sus obligaciones y la medida por ella adoptada suponía un grave menoscabo de los derechos del Canadá y de otros abastecedores en régimen n.m.f., porque ya no quedaba ninguna posibilidad de crecimiento, como habría quedado dentro de un contingente en franquicia de 1,5 millones de toneladas.

d) Artículo XXIII

38. La delegación del Canadá consideraba que el establecimiento de un contingente en franquicia aduanera limitado a 500.000 toneladas constituía una clara infracción de las disposiciones del Acuerdo General y por tanto, de conformidad con el párrafo 5 del anexo al Entendimiento del Marco Jurídico, era de presumir que había anulación o menoscabo. La delegación del Canadá pidió al Grupo Especial que recomendase a la Comunidad que procediese inmediatamente a abrir un contingente en franquicia aduanera de 1,5 millones de toneladas, como estaba previsto en la lista de la Comunidad, y pidió además al Grupo Especial que declarase que las circunstancias eran lo bastante graves como para autorizar al Canadá a suspender la aplicación a la Comunidad de concesiones u otras obligaciones apropiadas dimanantes del Acuerdo General si la Comunidad no diese pronto cumplimiento a la recomendación mencionada.

39. La delegación de la Comunidad, al mantener la opinión de que su proceder era plenamente conforme a las disposiciones del Acuerdo General, no trató detalladamente de esa cuestión pero, en su declaración escrita, manifestó su disconformidad con la opinión de que se hubiesen menoscabado las ventajas a que el Canadá era acreedor y consideró, como cuestión de hecho, que no podía demostrarse tal alegación. Basándose en los datos estadísticos disponibles, la Comunidad sostuvo que

- i) el total de las importaciones en franquicia aduanera sería considerablemente superior al nivel de la concesión hecha en el GATT;
- ii) las exportaciones del Canadá serían considerablemente superiores a aquéllas a las que tenía derecho, es decir, 375.000 toneladas;
- iii) el comercio del Canadá se situaría en 1984 aproximadamente al nivel de sus exportaciones tradicionales, teniendo en cuenta los factores pertinentes del mercado (las tendencias del consumo y la producción).

IV. DECLARACIONES DE OTRAS DELEGACIONES

40. El delegado de Nueva Zelanda dijo que su país, que tenía una participación apreciable en el comercio de productos forestales y papeleros, entre ellos el papel prensa, tenía especial interés en que las disciplinas y normas que regían ese comercio se aplicaran de manera que se fomentasen la estabilidad y seguridad del comercio internacional. Había que tener presentes los efectos potencialmente perturbadores que las medidas restrictivas del comercio podían producir no sólo para los exportadores directamente interesados sino también para aquellos que pudiesen resultar afectados por las repercusiones de dichas medidas en cuanto a desviación del comercio. Dada la sensibilidad de los mercados mundiales,

era especialmente importante que cualquier parte que tomase grandes decisiones en materia de inversión, previa una evaluación de las condiciones del mercado internacional, tuviese la seguridad de que las disposiciones del Acuerdo General encaminadas a dar un criterio estable y ordenado en lo relativo a la manera de tratar las modificaciones importantes del entorno comercial recibiesen un pleno apoyo, fuesen respetadas, y, cuando proceda, fueran reforzadas.

41. En opinión de Nueva Zelandia, el artículo XXVIII contenía el principio de que sólo podían alterarse las concesiones previo el consentimiento de las partes principalmente afectadas. Ese principio se consideraba tan importante que el párrafo 3 del artículo XXVIII, en sus apartados a) y b), disponía que si las negociaciones y las consultas no daban resultado y la parte que se propusiera modificar la concesión lo hiciese sin que se hubiese logrado un acuerdo, las partes afectadas podrían retirar concesiones sustancialmente equivalentes. Sin embargo, no existía sanción alguna que obligase a un país a incoar el procedimiento del artículo XXVIII si se proponía retirar una concesión. Ello podía constituir una tentación para que las partes contratantes hiciesen caso omiso del artículo XXVIII, lo cual tendría enormes consecuencias, porque si se amenazaba el principio de la consulta y el consentimiento previos, ninguna parte podría tener la confianza de que no se alterarían sin aviso previo las condiciones de acceso de sus exportaciones. Ciertamente era, naturalmente, que las partes podían recurrir después al artículo XXIII, pero el hecho de que el recurso a ese artículo pasara a ser la regla para los casos de modificación de las concesiones arancelarias tendría graves consecuencias para la seguridad de las concesiones. Por la misma razón si las partes contratantes tenían que recurrir a la retorsión en cada caso de propuesta modificación de una concesión, quedarían totalmente desvirtuadas las disposiciones del Acuerdo General.

42. El asunto sometido al Grupo Especial tenía consecuencias potencialmente importantes tanto para los países que comerciaban en el producto de que se trataba como en lo referente a la seguridad que podían tener las partes, de poder contar con una actuación pronta y eficaz cuando tuviesen razón para creer que estaban en juego sus intereses comerciales.

43. El representante de Finlandia, hablando en nombre de las delegaciones de Finlandia, Noruega y Suecia, dijo que en su opinión la Comunidad tenía el derecho de reajustar un contingente arancelario consolidado para tener en cuenta el establecimiento de acuerdos de libre comercio entre los países de la AELC y la Comunidad. Señaló que se había sentado un precedente en 1977 (véase el documento L/4537, párrafo 5) cuando en virtud de los acuerdos de libre comercio entre la AELC y la Comunidad se introdujo la franquicia aduanera para algunas otras partidas arancelarias que estaban comprendidas en contingentes arancelarios consolidados de la Comunidad. En aquel caso, al establecerse el 1º de julio de 1977 entre los países de la AELC y la Comunidad el libre comercio de la mayoría de productos, los contingentes arancelarios consolidados de la Comunidad correspondientes a algunas partidas (54.03, 70.19 y 73.03) fueron reducidos en la proporción en que habían venido participando los países de la AELC. La decisión de la Comunidad entró en vigor sin que ninguna parte contratante formulara objeciones.

44. Añadió el representante que los principios de la administración de los contingentes venían establecidos en el artículo XIII. El principio básico era que si no se podía llegar a un acuerdo con los países proveedores, la asignación del contingente se basara en el comercio realizado anteriormente. Los acuerdos con uno o más países abastecedores, basados en el artículo XXIV, había que tenerlos en cuenta de manera que se mantuviera el equilibrio de derechos y obligaciones entre las partes contratantes de que se tratase.

45. El contingente arancelario de 1,5 millones de toneladas de papel prensa había sido fijado en 1974 para todos los proveedores de la Comunidad. El régimen del libre comercio de papel prensa o entre los países de la Comunidad y los de la AELC había dado comienzo el 1º de enero de 1984. En ese caso particular, la Comunidad habría podido seguir aplicando el primitivo contingente en franquicia

aduanera, asignando partes del mismo a todos los exportadores, incluidos los de la AELC, conforme al artículo XIII. En la práctica, el efecto de tal método de cálculo habría sido igual que el de la solución adoptada por la Comunidad. En ambos casos el Canadá seguiría gozando de las ventajas acordadas en virtud de la consolidación, pero el método seguido por la CE tenía el mérito de ofrecer la transparencia máxima a todos los exportadores.

46. En conclusión, el portavoz de las delegaciones de Finlandia, Noruega y Suecia dijo que a su juicio, de conformidad con la práctica establecida, la Comunidad tenía derecho a reducir su contingente arancelario consolidado de 1,5 millones de toneladas en la proporción correspondiente a las importaciones de papel prensa procedentes de los países de la AELC al quedar éstos sujetos al régimen de importación resultante de los acuerdos de libre comercio entre la AELC y la Comunidad. Por último, añadió que los Gobiernos de Finlandia, Noruega y Suecia no habían renunciado a los derechos que les asistían en virtud del Acuerdo General con respecto a la consolidación arancelaria considerada, después de la plena aplicación de sus acuerdos de libre comercio con la Comunidad.

V. CONSTATAACIONES Y CONCLUSIONES

47. El Grupo Especial examinó el asunto que le habían sometido las PARTES CONTRATANTES relativo a la reclamación del Canadá, de conformidad con su mandato, reproducido en el párrafo 2 supra, que se limita al contingente en franquicia aduanera de 1,5 millones de toneladas dentro de la concesión arancelaria de la Comunidad referente al papel prensa (véase el párrafo 9 supra). Tuvo en cuenta los argumentos esgrimidos por las partes en litigio, así como las observaciones hechas por las delegaciones de los Países Nórdicos (Finlandia, Noruega, Suecia) y Nueva Zelandia, que comparecieron ante el Grupo Especial.

48. El Grupo Especial observó que por su Reglamento N° 3684/83 de 22 de diciembre de 1983, la Comunidad abrió para el año 1984 un contingente en franquicia aduanera de 500.000 toneladas de papel prensa, mientras que el compromiso adquirido por la Comunidad en su Lista LXXII aneja al Acuerdo General prevé un contingente anual en franquicia aduanera de 1,5 millones de toneladas. El Grupo Especial observó también que en el párrafo introductorio del reglamento y en la comunicación de la Comunidad a las partes contratantes (documento L/5599), se hace referencia al carácter "provisional" del nivel de 500.000 toneladas, aunque en el párrafo 1 del artículo 1 del reglamento no se menciona la naturaleza provisional de ese contingente.

49. El Grupo Especial tomó también nota de la declaración de la Comunidad, en el sentido de que no se había modificado la Lista LXXII, que la medida adoptada por la Comunidad era una simple modificación de la administración o la gestión del contingente arancelario, la cual era lícita en virtud del artículo XIII del Acuerdo General, y que por tanto no era necesario proceder a renegociaciones con arreglo al artículo XXVIII.

50. EL Grupo Especial no pudo convenir con la tesis de la Comunidad, de que su medida no constituyera una modificación de su compromiso arancelario en el GATT. Observó que según la práctica establecida de larga data en el GATT, se consideraba que era necesario proceder a renegociaciones incluso cuando se hacían en la lista arancelaria de una parte contratante modificaciones puramente formales que no podían afectar a los derechos de las demás partes, como la transformación de un derecho específico en otro ad valorem sin aumentar su efecto protector. Del mismo modo, la adopción de la medida por la Comunidad habría requerido, en opinión del Grupo Especial, que ésta procediese a tales negociaciones. El Grupo Especial observó también que al hacer la concesión en 1973, la Comunidad no la había supeditado a ninguna reserva o condición en el sentido del párrafo 1 b) del artículo II aunque en aquel momento se sabía ya que se había acordado que los países de la AELC obtendrían libre acceso para su papel prensa al mercado de la Comunidad a partir del 1° de enero de 1984. El Grupo Especial constató por consiguiente que aunque desde el punto de vista formal la Comunidad no había modificado

la concesión acordada en el GATT, de hecho había alterado unilateralmente el compromiso adquirido en el GATT, al limitar en 1984 a 500.000 toneladas su contingente arancelario en franquicia aduanera para los abastecedores en régimen n.m.f.

51. El Grupo Especial examinó los argumentos expuestos por la Comunidad en relación con el artículo XIII, pero concluyó que no se habían cumplido las condiciones requeridas para su aplicación. Al examinar el Reglamento (CEE) N° 3684/83, el Grupo Especial constató que no constituía de hecho un cambio de la administración o gestión del contingente arancelario, consistente en pasar de un sistema de contingente global a un sistema de cupos por países, como había afirmado la Comunidad. El párrafo 1 del artículo 1 del Reglamento abre simplemente un contingente de 500.000 toneladas y el párrafo 3 del mismo artículo estipula que las importaciones que se benefician ya de la exención de derechos de aduana en virtud de otro régimen arancelario preferencial no serán imputadas a ese contingente. El reglamento no prevé la asignación de cupos a los distintos países proveedores en régimen n.m.f. ni establece un cupo (global o no) para los países de la AELC, como exige el artículo XIII. El Grupo Especial observó también que el Reglamento de la Comunidad no ofrece ninguna base para la afirmación de que su objeto es simplemente modificar la gestión del contingente sino que, en uno de sus considerandos, hace referencia al contingente arancelario de 1,5 millones de toneladas y dice que ese volumen debe ser reducido para tener en cuenta las importaciones procedentes de los países de la AELC que, en virtud de los acuerdos de libre comercio, quedan exentas de derechos a partir del 1° de enero de 1984. A ese respecto el Grupo Especial encontró de interés un pasaje de la comunicación de la Comunidad (documento L/5599) en la que ésta dice: "En algunos casos similares del pasado se decidió reducir en la medida adecuada el nivel del contingente consolidado (L/4537, párrafo 5), y la Comunidad Europea considera que éste podría ser el planteamiento justo en el caso del papel prensa."

52. Teniendo en cuenta todos los factores antes mencionados, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que la Comunidad, al establecer unilateralmente para 1984 un contingente exento de derechos de 500.000 toneladas, no obró de conformidad con las obligaciones que le impone el artículo II del Acuerdo General. El Grupo Especial compartió la opinión expresada ante él, relativa a la importancia fundamental de la seguridad y previsibilidad de las concesiones arancelarias en el GATT, principio que constituye una obligación primordial dentro del sistema del Acuerdo General.

53. A la vista de lo que antecede y de acuerdo con la práctica establecida en el GATT (párrafo 5 del anexo al Entendimiento del Marco Jurídico, IBDD, 26S/235) el Grupo Especial llegó a la conclusión de que era de presumir que la medida adoptada por la Comunidad constituía un caso de anulación o menoscabo de ventajas con las que el Canadá tenía derecho a contar en virtud del Acuerdo General.

54. Aun sosteniendo que el derecho del Canadá, de competir dentro de un contingente arancelario exento de derechos de 1,5 millones de toneladas, había sido menoscabado por la medida de la Comunidad, el Grupo Especial reconoció sin embargo que, como desde el 1° de enero de 1984 las importaciones de papel prensa procedentes de los países de la AELC entraban en el mercado de la Comunidad en régimen de franquicia en virtud de los acuerdos de libre comercio, el valor de la concesión de la Comunidad había aumentado grandemente para los proveedores ajenos a la AELC y en particular para el Canadá, en tanto que mayor abastecedor en régimen n.m.f. El Grupo Especial concluyó que ese aumento del valor de la concesión justifica que la Comunidad entable renegociaciones conforme al artículo XXVIII, de conformidad con el procedimiento y la práctica habituales para esas negociaciones, con objeto de lograr cierta reducción de la cuantía del contingente arancelario. En opinión del Grupo Especial, en un caso como el presente en el que el mayor valor de la concesión es consecuencia de una medida adoptada por la Comunidad para otorgar acceso en franquicia a las importaciones de papel prensa procedentes de los países de la AELC, esa reducción no requeriría compensación. A ese respecto el Grupo Especial estimó que si bien los datos estadísticos que se le habían presentado no distinguían entre las importaciones admitidas en franquicia dentro del contingente del GATT y las efectuadas con arreglo al régimen autónomo, el hecho de que el contingente del GATT se hubiese utilizado totalmente

sin que las exportaciones canadienses hubiesen jamás excedido de la mitad del mismo demuestra que los países de la AELC participaron en el contingente del GATT hasta el final del año 1983.

55. El Grupo Especial observó y examinó cuidadosamente la declaración de la Comunidad según la cual, si el Grupo Especial consideraba que la medida tomada por ésta no era conforme al Acuerdo General, la Comunidad podría adoptar el método b), con arreglo al cual se mantendría el contingente arancelario al nivel de 1,5 millones de toneladas pero se imputarían al mismo las importaciones procedentes de todas las fuentes, con inclusión de los países de la AELC, y una vez se hubiese agotado ese contingente, habrían quedado cumplidas las obligaciones contractuales formales de la Comunidad. El Grupo Especial no pudo encontrar ninguna disposición concreta del Acuerdo General que prohibiese ese modo de proceder, ni precedentes por los que pudiera guiarse, pero consideró que ello no constituiría una solución adecuada del problema y crearía un precedente desafortunado. Lo propio de un contingente arancelario exento de derechos es permitir la entrada en un país, en franquicia aduanera, de cantidades determinadas de importaciones que en otro caso estarían sujetas al pago de derechos, cosa que no ocurre con las importaciones procedentes de la AELC, debido a los acuerdos de libre comercio. Las importaciones que ya están exentas de derechos por efecto de un acuerdo preferencial no pueden, por su misma naturaleza, participar en un contingente exonerado en régimen n.m.f. La situación a ese respecto sólo podría cambiar si dejaran de aplicarse los acuerdos de libre comercio con los países AELC, en cuyo caso éstos podrían hacer valer los derechos que les confiere el Acuerdo General frente a la Comunidad, los cuales siguen existiendo.

56. Basándose en las constataciones y conclusiones que anteceden, el Grupo Especial sugiere a las PARTES CONTRATANTES que recomienden a la Comunidad Europea que entable prontamente renegociaciones con arreglo al procedimiento del artículo XXVIII del Acuerdo General sobre el contingente arancelario para el papel prensa consignado en la Lista LXXII. El Grupo Especial sugiere además a las PARTES CONTRATANTES que recomienden a la Comunidad Europea que, en espera de que terminen dichas renegociaciones, mantenga el contingente arancelario en franquicia aduanera de 1,5 millones de toneladas para los abastecedores en régimen n.m.f.

57. Dadas las recomendaciones contenidas en el anterior párrafo 56, el Grupo Especial no consideró necesario pronunciarse sobre la petición de que se autorice al Canadá a suspender la aplicación de concesiones u otras obligaciones apropiadas resultantes del Acuerdo General.

ANEXO 1

Importaciones de papel prensa de la CEE de los diez

Millares de toneladas

Origen	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982*	1983*
Noruega	213,3	261,7	354,4	358,1	337,7	371,7	391,2	383,7	278,1	312,5	289,4	307,4	374,4	396,7	404,9	389	
Suecia	299,8	354,7	410,7	500,5	495,3	568,9	664,8	718,0	637,2	692,5	696,1	730,9	833,0	849,2	877,8	778	
Finlandia	564,4	570,9	671,7	693,7	759,7	939,9	1.023,3	1.104,1	855,7	954,8	785,0	848,5	918,4	940,4	935,3	918	
Suiza	0,1	-	-	-	0,1	1,5	3,3	2,8	8,7	24,6	29,5	27,6	30,9	26,9	37,9	36	
Austria	60,3	55,1	73,7	67,3	56,1	56,2	45,0	28,2	37,4	42,5	55,4	49,2	50,9	50,7	52,1	61	
Portugal	0,1	-	-	-	0,1	-	-	-	0,2	10,2	-	-	0,5	-	-	-	
AELC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(2.206)
España	-	-	-	-	-	-	0,7	0,2	-	1,8	0,3	0,1	1,1	1,0	0,1	-	-
Canadá	402,1	459,4	540,3	492,6	423,4	583,9	530,3	518,7	392,7	538,6	621,1	628,3	580,9	605,0	749,1	703	(635)
Sudáfrica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,7	0,8	9,4	9,9	3,6	13	(20)
Otros países	17,9	15,9	23,0	31,3	31,2	35,4	38,8	38,9	23,9	53,1	65,1	77,0	65,1	54,9	54,5	43	(43)
Total	1.558,0	1.717,7	2.073,8	2.143,5	2.103,6	2.557,5	2.697,4	2.794,6	2.233,9	2.630,6	2.542,6	2.669,6	2.864,6	2.934,7	3.115,3	2.941	2.904

Fuente: OCDE, L'industrie des pâtes et papiers 1967, 1981.

*Cifras estimadas; en las cifras del Reino Unido correspondientes a 1982; Sudáfrica está incluida entre los "otros países".

Anexo 2

REGLAMENTO (CEE) N° 3684/83 DEL CONSEJO
de 22 de diciembre de 1983

por el que se prevé la apertura, reparto y administración de un contingente arancelario de la Comunidad para el papel prensa comprendido en la subpartida 48.01 A del Arancel Aduanero Común (1984) y se hace extensivo ese contingente a ciertos otros tipos de papel.

EL CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Visto el tratado por el que se estableció la Comunidad Económica Europea, y en particular sus artículos 28 y 113,

vista la propuesta de la Comisión,

considerando que la Comunidad se comprometió a abrir un contingente arancelario comunitario anual exento de derechos de aduana para la importación de 1,5 millones de toneladas de papel prensa comprendido en la subpartida 48.01 A del Arancel Aduanero Común; que, sin embargo, debe reducirse ese volumen para tener en cuenta las importaciones procedentes de los países de la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC), puesto que éstas pueden efectuarse en franquicia aduanera a partir del 1° de enero de 1984 en virtud de los acuerdos concluidos con esos países; que, según el protocolo 13 anejo al Acta de Adhesión de 1972, la Comunidad debe abrir cada año un contingente arancelario comunitario autónomo de derecho nulo cuando queda demostrado que durante el período para el cual se ha abierto el contingente se agotarán todas las posibilidades de aprovisionamiento en el mercado interior de la Comunidad; que, en espera de que se pueda evaluar, basándose en las corrientes comerciales, el volumen de las necesidades que deberán ser cubiertas por el contingente en cuestión, procede fijar ese volumen a un nivel provisional, compuesto de una parte contractual y una parte autónoma, el cual, teniendo en cuenta las importaciones anteriores, podría elevarse hasta 500.000 toneladas; que la fijación de ese nivel no excluye un reajuste en el curso del período para el cual se abre el contingente; que procede pues abrir, para el año 1984 y para el producto referido, un contingente arancelario comunitario de 500.000 toneladas en franquicia aduanera;

considerando que procede prever la extensión del contingente arancelario en cuestión a ciertos papeles que responden a todas las condiciones enunciadas en la nota complementaria del capítulo 48, excepto en lo referente a la filigrana;

considerando que procede garantizar el acceso igual y continuo de todos los importadores de la Comunidad a dicho contingente y la aplicación, sin interrupción del tipo de derecho previsto para el mismo a todas las importaciones del producto en cuestión hasta el agotamiento del contingente;

que a la luz de esos principios, un sistema de utilización del contingente arancelario comunitario basado en un reparto entre los Estados miembros parece ser conforme a la naturaleza comunitaria del contingente; que ese reparto, para que corresponda lo mejor posible a la evolución real del mercado del producto en cuestión, debe ser a prorrata de las necesidades de los Estados miembros calculadas según las estadísticas de las importaciones procedentes de terceros países que no gozan de una preferencia

similar, efectuadas durante un período de referencia representativo, y según las perspectivas económicas para el año contingentario considerado;

considerando que, en los tres últimos años de los que se dispone de estadísticas completas, las importaciones efectuadas por cada uno de los Estados miembros que participan en ese reparto representaron los siguientes porcentajes del total de las importaciones del producto en cuestión:

	1980	1981	1982
Benelux	9,12	8,43	8,08
Dinamarca	0	0	0,03
Alemania	15,96	13,25	15,02
Grecia	0,36	0,81	0,05
Francia	3,14	1,22	1,00
Irlanda	1,65	0,85	1,34
Italia	0,04	0,19	0,52
Reino Unido	69,73	75,25	73,96

considerando que, teniendo en cuenta lo que antecede y la evolución previsible del mercado del papel prensa en general y de la producción comunitaria en particular durante el año 1984, el reparto inicial del contingente puede efectuarse aproximadamente con arreglo a los siguientes porcentajes:

Benelux	11,32
Dinamarca	0,14
Alemania	12,74
Grecia	0,03
Francia	0,57
Irlanda	1,42
Italia	0,14
Reino Unido	73,64

considerando que, para tener en cuenta la evolución de las importaciones del producto en cuestión, procede dividir el contingente en dos tramos, repartiéndose el primero entre los Estados miembros y manteniendo el segundo como reserva destinada a cubrir ulteriormente las necesidades de los Estados miembros que hayan agotado su cupo inicial; que para proporcionar a los importadores cierta seguridad y dar al mismo tiempo salida satisfactoria a la producción comunitaria procede fijar el primer tramo del contingente comunitario en el 90 por ciento del volumen total;

considerando que los Estados miembros pueden agotar sus cupos iniciales con mayor o menor rapidez; que para tenerlo en cuenta y evitar toda interrupción del suministro, cualquier Estado miembro que haya gastado casi totalmente su cupo inicial debe poder retirar un cupo adicional procedente de la reserva; que, cada vez que ese cupo adicional esté próximo a su agotamiento, el Estado miembro debe poder retirar un nuevo cupo, tantas veces como lo permita la reserva; que los cupos iniciales y adicionales deben ser válidos hasta el final del período contingentario; que esa forma de administración requiere una estrecha colaboración entre los Estados miembros y la Comisión, la cual debe poder llevar la cuenta de la medida en que se haya gastado el contingente e informar en consecuencia a los Estados miembros;

considerando que, si en una fecha determinada del período contingentario está sin utilizar una cantidad considerable de la cuota inicial de un Estado miembro, es preciso, para evitar que parte del contingente

arancelario comunitario quede sin utilizar en un Estado miembro mientras podría serlo en otros, que ese Estado devuelva un porcentaje apreciable a la reserva;

considerando que como el Reino de Bélgica, el Reino de los Países Bajos y el Gran Ducado de Luxemburgo están reunidos en la Unión Económica del Benelux y representados por ella, cualquiera de sus miembros puede efectuar cualquier operación relativa a la administración de los cupos atribuidos a dicha unión Económica,

DICTA EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

1. Para el período del 1º de enero al 31 de diciembre de 1984 se abre un contingente arancelario comunitario de 500.000 toneladas para el papel prensa comprendido en la subpartida 48.01 A del arancel aduanero común.¹
2. Los Estados miembros podrán imputar a dicho contingente arancelario los otros tipos de papel que correspondan a la definición de papel prensa contenida en la nota adicional del capítulo 48, excepto en lo referente al criterio de las filigranas.
3. Las importaciones de papel prensa que ya gocen de exención aduanera en virtud de otro régimen arancelario preferencial no se imputarán a este contingente arancelario.
4. El derecho del arancel aduanero común quedará totalmente suspendido dentro del límite de este contingente arancelario.

En el marco de este contingente arancelario, Grecia aplicará derechos de aduana calculados de conformidad con las disposiciones estipuladas en esta materia en el Acta de Adhesión de 1979.

Artículo 2

1. El contingente arancelario comunitario mencionado en el artículo 1º se dividirá en dos tramos.
2. Se repartirá entre los Estados miembros un primer tramo de 450.000 toneladas. Los cupos de los Estados miembros que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5, serán válidos del 1º de enero al 31 de diciembre de 1984, serán los indicados a continuación:

	(toneladas)
Benelux	50.960
Dinamarca	620
Alemania	57.350
Grecia	120
Francia	2.550
Irlanda	6.380
Italia	620
Reino Unido	331.400

3. El segundo tramo de 50.000 toneladas constituirá la reserva.

¹La admisión bajo esta subpartida queda sujeta a las condiciones que determinen las autoridades competentes.

Artículo 3

1. Si se ha gastado el 90 por ciento o más del cupo inicial de un Estado miembro, fijado en el párrafo 2 del artículo 2, o de ese cupo disminuido en la fracción devuelta a la reserva caso de haberse aplicado el artículo 5, ese Estado miembro procederá sin demora, mediante notificación a la Comisión, a retirar un segundo cupo, en la medida en que lo permita la cuantía de la reserva, igual al 10 por ciento de su cupo inicial, redondeado si es necesario a la unidad superior.
2. Si, después de haberse agotado el cupo inicial, se ha gastado el 90 por ciento o más del segundo cupo retirado por un Estado miembro, ese Estado retirará un tercer cupo igual al 5 por ciento de su cupo inicial, en la forma y medida previstos en el párrafo 1.
3. Si, habiéndose agotado el segundo cupo, se ha gastado el 90 por ciento o más del tercer cupo retirado por un Estado miembro, ese Estado retirará un cuarto cupo igual al tercero, en la forma y medida previstos en el párrafo 1.

Se seguirá este procedimiento hasta el agotamiento de la reserva.

4. No obstante lo dispuesto en los párrafos 1, 2 y 3, los Estados miembros podrán retirar cupos menores que los fijados en dichos párrafos si hay razón para creer que éstos no se utilizarían completamente, y comunicarán a la Comisión las razones que les hayan inducido a aplicar el presente párrafo.

Artículo 4

Los cupos adicionales retirados en aplicación del artículo 3 serán válidos hasta el 31 de diciembre de 1984.

Artículo 5

Los Estados miembros devolverán a la reserva, a más tardar el 1º de octubre de 1984, la parte no utilizada de su reserva inicial que, en fecha 15 de septiembre de 1984, exceda del 20 por ciento del volumen inicial. Podrán devolver una cantidad mayor si hay razones para creer que no sería utilizada.

Los Estados miembros comunicarán a la Comisión, a más tardar el 1º de octubre de 1984, el total de las importaciones de los productos en cuestión realizadas hasta el 15 de septiembre de 1984 inclusive e imputadas al contingente arancelario comunitario así como, en su caso, la fracción de su cupo inicial que devuelvan a la reserva.

Artículo 6

La Comisión llevará la cuenta de los cupos abiertos por los Estados miembros conforme a los artículos 2 y 3 e informará a cada Estado miembro, en cuanto reciba las notificaciones, de la medida en que se haya gastado la reserva.

La Comisión comunicará a los Estados miembros, a más tardar el 5 de octubre de 1984, la cantidad que quede en reserva una vez efectuadas las devoluciones previstas en el artículo 5.

La Comisión velará por que al retirarse una cantidad que agote la reserva, la cantidad retirada no exceda del saldo disponible, y con este objeto comunicará la cuantía de este saldo al Estado miembro que proceda a retirar esa última cantidad.

Artículo 7

1. Los Estados miembros tomarán todas las disposiciones procedentes para que la apertura de los cupos adicionales que hayan retirado en aplicación del artículo 3 permita imputar las importaciones sin discontinuidad a su cupo acumulado del contingente comunitario.

2. Los Estados miembros tomarán todas las disposiciones procedentes para asegurarse de que los tipos de papel previstos en el artículo 1, incluidos en el presente contingente arancelario, estén efectivamente destinados a la impresión de diarios, semanarios u otras publicaciones periódicas de la partida 49.02 del Arancel Aduanero Común que salgan al menos diez veces por año.

En ese caso, el control del uso para el destino prescrito se efectuará aplicando las disposiciones comunitarias vigentes en esa materia.

3. Los Estados miembros garantizarán a los importadores de los productos en cuestión el libre acceso a los cupos que se les asignan.

4. La medida en que se hayan gastado los cupos de los Estados miembros se determinará basándose en las importaciones de los productos en cuestión presentadas y declaradas en aduana para su puesta en libre práctica.

Artículo 8

A instancia de la Comisión, los Estados miembros la informarán de las importaciones efectivamente imputadas a sus cuotas.

Artículo 9

Los Estados miembros y la Comisión colaborarán estrechamente para garantizar la observancia del presente reglamento.

Artículo 10

El presente reglamento entrara en vigor el 1º de enero de 1984.

El presente reglamento es obligatorio en todas sus partes y directamente aplicable en todos los Estados miembros.

Dictado en Bruselas, el 22 de diciembre de 1983.

Por el Consejo

El presidente

C. VAITSOS

ANEXO 3

Año	Volumen de los contingentes abiertos			Volumen efectivamente utilizado
	Volumen inicial	Volúmenes suplementarios	Total	
1970	1.025.000	150.000	1.175.000	1.139.365
1971	1.193.000	-	1.193.000	1.109.672
1972	1.141.000	20.000	1.161.000	1.135.647
1973	1.160.000	183.500	1.343.500	1.306.034
1974	3.053.000	15.000	3.068.000	2.497.131
1975	3.000.000	-	3.000.000	2.257.099
1976	2.250.000	150.000	2.400.000	2.383.891
1977	2.311.000	200.000	2.511.000	2.384.278
1978	2.300.000	200.000	2.500.000	2.500.000
1979	2.500.000	200.0000 + 40.000	2.740.000	2.659.595
1980	2.800.000	-	2.800.000	2.721.414
1981	2.650.000	350.000	3.000.000	2.850.021
1982	2.700.000	100.0000	2.800.000	2.747.532
1983	2.500.000	180.000	2.680.000	2.680.000