

JAPON - RESTRICCIONES APLICADAS A LA IMPORTACION DE
CIERTOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS

*Informe del Grupo Especial adoptado el 2 de febrero de 1988
(L/6253 - 35S/185)*

INDICE

	<u>Página</u>
1. <u>INTRODUCCION</u>	3
2. <u>ELEMENTOS DE HECHO</u>	3
2.1 Consideraciones generales	3
2.2 Productos lácteos	8
2.3 Legumbres de vaina secas	11
2.4 Almidones, féculas y productos del azúcar	13
2.5 Cacahuets	15
2.6 Carne de bovino y preparados de carne de bovino	15
2.7 Frutas y sus derivados	17
2.8 Piñas (ananás) en conserva	22
2.9 Tomate y sus derivados	22
3. <u>PRINCIPALES ARGUMENTOS</u>	24
3.1 Consideraciones generales	24
3.2 Artículo XI	25
3.3 Operaciones de comercio de Estado	29
3.4 Argumentos específicos por productos	32
Productos lácteos	32
Legumbres de vaina secas	35
Almidones, féculas y productos del azúcar	36
Cacahuets	39
Carne de bovino y preparados de carne de bovino	40
Frutas y sus derivados	42
Piñas (ananás) en conserva	44
Tomate y sus derivados	45
3.5 Artículos X y XIII	48
3.6 Otras cuestiones sometidas al Grupo Especial	50
4. <u>COMUNICACIONES DE OTRAS PARTES CONTRATANTES</u>	51
4.1 Australia	51
4.2 Comunidades Europeas	52
4.3 Uruguay	52
5. <u>CONSTATAACIONES</u>	52
5.1 Artículo XI.2 c) i)	53
5.1.1 Texto y notas	69
5.1.2 Historia de la redacción y consideraciones generales	54
5.2 Monopolios de importaciones	58
5.2.1 Texto y notas	58

INDICE (Cont.)

	<u>Página</u>
5.2.2 Historia de la redacción y consideraciones generales	59
5.3 Constataciones específicas por productos	61
5.3.1 Leche y nata preparadas y conservadas	61
5.3.2 Quesos fundidos	62
5.3.3 Lactosa	63
5.3.4 Preparados alimenticios de productos lácteos	63
5.3.5 Legumbres de vaina secas	63
5.3.6 Almidones y féculas e inulina	65
5.3.7 Glucosa y otros azúcares, preparados para piensos a base de azúcar	65
5.3.8 Cacahuetes	65
5.3.9 Preparados y conservas de carne de bovino	67
5.3.10 Purés y pastas de frutas, pulpas de frutas, determinados jugos de frutas	67
5.3.11 Preparados y conservas de piñas (ananás)	68
5.3.12 Jugo de tomate, salsa de tomate y "ketchup"	68
5.4 Otras cuestiones sometidas al Grupo Especial	69
5.4.1 Otros elementos "pertinentes"	69
5.4.2 Artículos X y XIII	71
5.4.3 Anulación y menoscabo	71
6. <u>CONCLUSIONES</u>	71

1. INTRODUCCION

1.1 Los días 11 de julio y 8 y 9 de septiembre de 1983, los Estados Unidos celebraron consultas con el Japón en el marco del párrafo 1 del artículo XXIII en relación con las restricciones aplicadas a la importación de ciertos productos agropecuarios (L/6037). Al no llegarse a un arreglo satisfactorio, los Estados Unidos solicitaron a las PARTES CONTRATANTES que establecieran un grupo especial para examinar este asunto. El 27 de octubre de 1986, el Consejo acordó establecer el Grupo Especial y autorizó al Presidente a formular el mandato y designar al Presidente y a los miembros del Grupo en consulta con las partes interesadas (C/M/202).

1.2 El 27 de febrero de 1987, se informó al Consejo sobre el mandato y la composición del Grupo Especial (C/145):

Mandato

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, el asunto sometido a las PARTES CONTRATANTES por los Estados Unidos en el documento L/6037 y formular conclusiones, incluso sobre la cuestión de la anulación o menoscabo, que ayuden a las partes contratantes a hacer recomendaciones o resolver sobre la cuestión, conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XXIII.

Al examinar este asunto, el Grupo Especial podrá tomar en cuenta todos los elementos pertinentes, entre ellos el debate que sobre el tema sostuvo el Consejo en su reunión de 27 de octubre de 1986."

Composición

Presidente: Sr. Sermet R. Pasin

Miembros: Sr. Johannes Feij
Sr. Sándor Simon

1.3 El Grupo Especial se reunió con las partes los días 7 y 8 de mayo, el 23 de junio y el 5 de octubre de 1987 y con los terceros interesados, el 8 de mayo de 1987. El 30 de octubre de 1987 presentó su informe a las partes en la diferencia.

2. ELEMENTOS DE HECHO

2.1 Consideraciones generales

2.1.1 El caso sometido al Grupo Especial se refiere a las restricciones aplicadas por el Japón a las importaciones de ciertos productos que figuran en las siguientes líneas del arancel del Japón:

04.02 Leche y nata, conservadas, concentradas o azucaradas;

04.04 Quesos fundidos;

07.05 Legumbres de vaina secas;

11.08 Almidones y féculas, inulina;

12.01 Cacahuetes;

- 16.02 Preparados y conservas de carne de bovino en recipientes herméticamente cerrados;
- 17.02 Los demás azúcares y jarabes sin adición de aromatizantes o de colorantes;
- 20.05 Purés y pastas de frutas;
- 20.06 Preparados y conservas de pulpa de fruta y piña (ananás);
- 20.07 Jugos de frutas o de legumbres y hortalizas, excepto algunos;
- 21.04 "Ketchup" y otras salsas de tomate;
- 21.07 Preparados alimenticios no expresados en otras partidas (con exclusión de los preparados de arroz y de algas).

2.1.2 El artículo 52 de la Ley de Control de Cambios y del Comercio Exterior (Ley N° 228, 1949) impone a los importadores la obligación de obtener licencias de importación en los casos en que el Gobierno así lo haya dispuesto por orden ministerial. Esta facultad se ejerce en virtud de la Orden de Control del Comercio de Importación (Orden Ministerial N° 414, de 1949, modificada) en la que se distribuyen las competencias administrativas y se establece que el Ministro de Comercio Exterior y de Industria debe designar y publicar las partidas y los países de origen de las mercancías para cuya importación sea necesaria autorización previa. Sin embargo, antes de designar un producto, ha de consultar al Ministro con jurisdicción sobre el mismo y obtener su aprobación; en el caso presente, es el Ministro de Agricultura, Silvicultura y Pesca. La lista de las categorías sometidas a contingentes de importación aparece publicada en la Notificación del MITI N° 170, de 1966 (modificada) y también en "KANPO" (Notificación del Gobierno), la "Notificación del MITI" y el "TSUSHOKOHO" (Boletín Comercial) de la JETRO, respectivamente. Las importaciones de todos los productos sobre los que versa la presente diferencia están sujetos a contingentes en virtud de la Orden de Control del Comercio de Importación y de esta notificación. Los procedimientos para la concesión de licencias de importación figuran en el Reglamento de Control del Comercio de Importación (Orden del MITI N° 77, de 1949, modificada).

2.1.3 La Orden de Control y el Reglamento de Control disponen que, en el caso de los productos que figuran en la lista de los sometidos a contingentes de importación, el importador debe solicitar al Ministerio de Comercio Exterior y de Industria (MITI) la asignación del contingente. El MITI realiza la asignación, previa consulta con el Ministro con jurisdicción sobre el producto, y expide un certificado de asignación de contingentes de importación que el importador ha de remitir, antes de transcurridos cuatro meses, a un banco autorizado para operar con moneda extranjera, el cual expide automáticamente un certificado de aprobación de la importación. Esta aprobación tiene una validez de seis meses. Las asignaciones de contingentes de importación no son transferibles.

2.1.4 Los contingentes de importación japoneses se dividen en: contingentes de importación programados, contingentes de importaciones varias, contingentes especiales para Okinawa y otros contingentes para fines específicos. En los anuncios de importación que se publican cada semestre se especifica el tipo de contingente aplicado a cada producto.

2.1.5 El contingente de importación programado es el sistema más frecuentemente utilizado en el caso de los productos agropecuarios. Su volumen se determina en función de las estimaciones sobre la oferta y la demanda de cada producto. En principio se establece dos veces al año y se anuncia cada semestre del año fiscal, cuando se dispone de las estimaciones relativas a la oferta y la demanda. La fecha del anuncio difiere según el producto de que se trate y dentro de un mismo producto puede variar de un año a otro. Efectuado el anuncio de los contingentes, se admiten solicitudes durante dos semanas,

al término de las cuales éstas se examinan simultáneamente. La asignación de contingentes tiene lugar generalmente entre dos y cuatro semanas después de la fecha límite de presentación de las solicitudes y se hace a comerciantes o a usuarios.

2.1.6 Los productos que normalmente se asignan a usuarios son productos semielaborados que se importan para su ulterior transformación. La mayoría de los contingentes se distribuyen entre fabricantes o asociaciones de éstos en función de su capacidad de elaboración y de otros factores. Se asignan a los comerciantes productos de consumo y otros productos cuyos usuarios finales son difíciles de determinar. Los contingentes se reparten entre las empresas comerciales con antecedentes en la importación de productos agropecuarios y productos del mar, basándose en sus anteriores actividades de importación, y a nuevos importadores de ciertas mercancías. En el caso de algunos productos, si después de efectuadas las asignaciones a los importadores tradicionales, los nuevos importadores y los usuarios, queda sin repartir parte del contingente, éste se distribuye por orden cronológico de las solicitudes, siempre que se presente un contrato con un exportador extranjero. Si la importación no tiene lugar, la consecuencia no es necesariamente la pérdida de la asignación el año siguiente. Las asignaciones según este sistema se hacen al recibirse la solicitud, normalmente después de una tramitación que dura dos semanas.

2.1.7 El sistema de contingentes de importaciones varias se emplea para todos aquellos productos a los que no se considera aplicable el procedimiento de contingente de importación programado. En él figuran distintas partidas que incluyen diversos tipos de artículos, los productos que no pertenecen explícitamente a ninguna categoría o los productos importados en cantidades mínimas. De este contingente sólo se anuncia el valor total en dólares de los Estados Unidos y no el volumen ni la parte del contingente que corresponde a cada uno de los productos a los que se aplica. El volumen del contingente se establece y publica dos veces al año, en mayo y en noviembre, pero no se publica el volumen ni el valor de las importaciones que van a permitirse para cada producto comprendido en el contingente. En el pasado, el Gobierno del Japón ha trasladado varias veces productos del contingente de importaciones varias al contingente programado.

2.1.8 Las licencias de importación se expiden a los usuarios finales, incluidos los vendedores al por mayor y al por menor, o a empresas comerciales que reciben pedidos de los usuarios finales. La mayor parte de los contingentes se asignan a estas últimas. Las asignaciones se hacen en base a cada solicitud recibida. Si se estima que la importación del producto no modifica la relación existente entre la demanda y la oferta, se asigna la cantidad solicitada. De no ser así, la cantidad que se asigna corresponde a la que se considera adecuada, habida cuenta de la situación de la oferta y la demanda y de las importaciones realizadas por el solicitante. Para la mayoría de los productos incluidos dentro de esta categoría de contingentes se conceden licencias a importadores nuevos; en el caso de la "corned beef", otros preparados y conservas de carnes o despojos comestibles, y de los jugos no concentrados sólo se expiden licencias a los solicitantes que ya hayan importado el producto.

2.1.9 Se ha establecido un contingente especial para Okinawa, en razón de las circunstancias especiales de esa prefectura, que se determina en función de la situación de la oferta y la demanda en ella. Los productos importados en este régimen han de consumirse en esa prefectura. Los sistemas y procedimientos para la asignación de contingentes para Okinawa son los mismos que los relativos a los contingentes programados y la cantidad de cada contingente se anuncia dos veces al año, en junio y en noviembre. Aunque la mayoría de los productos incluidos en este régimen se asignan a comerciantes, algunas materias primas destinadas a la elaboración se asignan a los usuarios. Los nuevos importadores pueden solicitar la asignación de contingentes de la mayor parte de los productos. Se ha establecido un contingente especial para fines específicos que se aplica para usos tales como el transporte internacional, las aerolíneas y los hoteles para turistas extranjeros. Se asigna en general a empresas comerciales con experiencia de importaciones y que cuentan con pedidos de los usuarios

finales. En el cuadro 2.1 se indican los tipos de contingentes que se aplican a cada una de las partidas que se examinan.

2.1.10 A continuación se hace una breve descripción de los programas de producción nacional más importantes del Japón y de las restricciones a las importaciones que se aplican a los productos específicos objeto de la diferencia. Los diversos productos se han agrupado por categorías. La leche y nata preparadas y conservadas (04.02), el queso fundido (ex 04.04), la lactosa (ex 17.02) y los preparados alimenticios no especificados en otras partidas, que están fabricados principalmente a base de productos lácteos (ex 21.07) se agrupan bajo la denominación "productos lácteos". Los almidones y féculas y la inulina (11.08); la glucosa y otros azúcares y jarabes, salvo la lactosa (ex 17.02); y los preparados alimenticios no especificados en otras partidas, que están fabricados principalmente de azúcar (ex 21.07) se consideran bajo el epígrafe de "almidones, féculas y productos del azúcar". Los purés y pastas de frutas (ex 20.05), las pulpas de frutas (ex 20.06) y los jugos de frutas (ex 20.07) se agrupan bajo el epígrafe "frutas y sus derivados" y se tratan por separado las piñas (ananás) preparadas o conservadas. El jugo de tomate (ex 20.07) y la salsa de tomate y el "ketchup" (ex 21.04) se consideran bajo el título "tomate y sus derivados". Los otros productos objeto de la diferencia, es decir, las legumbres de vaina secas (ex 07.05), los cacahuetes (ex 12.01) y los preparados y conservas de carne de bovino (ex 16.02) se tratan por separado.

CUADRO 2.1
Clasificación de los contingentes de importación por productos

N° de la partida de la NCCA	Designación de producto	Clasificación de los contingentes de importación				Referencia
		Contingente de importación programado	Contingente de importaciones varias	Contingente especial para Okinawa	Contingente para fines específicos	
04.02	Leche y nata, conservadas, concentradas o azucaradas	0	0	0	0	El producto en régimen de contingente de importaciones varias es el suero de leche (lactoserum) en polvo destinado a la elaboración de leche en polvo preparada para la alimentación infantil. La leche evaporada y la leche condensada edulcorada están sujetas al contingente para fines específicos
04.04	Quesos fundidos			0	0	
07.05	Legumbres de vaina secas	0		0		
11.08	Almidones y féculas; inulina	0	0	0		El producto en régimen de contingente de importaciones varias es el destinado a usos especiales
12.01	Cacahuetes	0	0			
16.02	Preparados y conservas de carne de bovino	0	0	0		El productos en régimen de contingente de importación programado es la carne de vaca cocida. El productos en régimen de contingente especial para Okinawa es la carne de vaca en lata
17.02	Los demás azúcares y jarabes		0			
20.05	Purés y pastas de frutas	0	0		0	Los productos en régimen de contingente de importaciones varias son los purés y pastas de frutas para alimentación infantil
20.06	Preparados y conservas de piñas (ananás)	0				
*	Pulpas de fruta	0				
20.07	Jugos de frutas con exclusión de algunos	0	0		0	Los productos en régimen de contingente programado son los concentrados de jugo de manzana, jugo de uva, jugo de piña (ananás) y jugo de frutos no agrios. El producto en régimen de contingente de importaciones varias es el jugo de frutas, con exclusión del jugo de naranja y de piña (ananás). Los jugos no concentrados de naranja, piña, uva y manzana están sujetos al contingente para fines específicos
*	Jugo de tomate	0		0		

CUADRO 2.1 (Cont.)
Clasificación de los contingentes de importación por productos

Nº de la partida de la NCCA	Designación de producto	Clasificación de los contingentes de importación				Referencia
		Contingente de importación programado	Contingente de importaciones varias	Contingente especial para Okinawa	Contingente para fines específicos	
21.04	"ketchup" y salsa de tomate	0		0		
21.07	Preparados alimenticios no expresados en otras partidas (con exclusión de los preparados de arroz y de algas)		0			

¹El contingente para fines específicos se ha establecido para usos tales como los hoteles para turistas internacionales, los buques de transporte entre el Japón y el extranjero, y las líneas aéreas.

2.2 Productos lácteos

2.2.1 En la Ley de medidas temporales relativas a las primas de complemento para los productores de leche para elaboración, de 1965, se regula el pago de primas de complemento a los productores de leche para elaboración y la cantidad máxima de dicha leche que puede acogerse a estas primas en el país. No se pagan primas de complemento por la leche que exceda de la cantidad máxima que establece cada año el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca (en adelante denominado "MAFF") sobre la base de las estimaciones de la oferta y la demanda. El MAFF transfiere los fondos destinados al pago de las primas de complemento a la Corporación de Fomento de la Industria Ganadera (denominada en adelante CFGI), que paga a los ganaderos a través de las organizaciones de productores de leche reconocidos en la prefectura, según la utilización prevista de la leche cruda vendida. La cuantía unitaria real de la prima de complemento, o la prima de compensación al productor que éste recibe es la diferencia entre el "precio garantizado" y el "precio normal de transacción" de la leche utilizada para la fabricación de determinados productos lácteos (mantequilla, leche desnatada en polvo, leche entera condensada y azucarada, leche desnatada condensada y azucarada, leche entera en polvo, leche en polvo azucarada, leche evaporada y leche desnatada para alimentación de terneros). El Gobierno fija para cada ejercicio fiscal el "precio garantizado" y el "precio normal de transacción" (además de los "precios indicativos de estabilización" para los llamados productos designados", a saber, la mantequilla, la leche desnatada en polvo y la leche entera y la leche desnatada condensadas y azucaradas). El precio garantizado para la leche destinada a elaboración se fija con miras a mantener la producción en distritos en los que la mayor parte de la leche producida se destina a elaboración. Como base para el cálculo se utilizan fundamentalmente los costos de producción en Hokkaido ajustados en función de los costos del trabajo de los ganaderos y de los costos de la tierra. El precio normal de transacción de la leche para elaboración se basa en el precio de venta de los principales productos lácteos (o precio indicativo de estabilización de los productos designados) deducidos los costos medios de fabricación y manipulación. El valor unitario de la prima de complemento fue de 15,08 yen/kg en el ejercicio fiscal de 1987, y esa cantidad refleja la diferencia entre el precio garantizado, de 82,75 yen/kg, y el precio normal de transacción, fijado en 67,67 yen/kg. El sistema de primas de complemento no se aplica a la leche utilizada para fabricar "productos frescos", como el yogurt o la nata, que están incluidos en el sistema aplicado a la "leche líquida".

CUADRO 2.2.

Productos lácteos

(En miles de toneladas)

Año fiscal		1982	1983	1984	1985	1986	1987
Cantidad fijada como objetivo nacional (leche cruda)		6.573	6.889	7.089	7.289	7.060	6.988
Cantidad tope para el país (leche para elaboración)		1930	2.150	2.220	2.300	2.300	2.100
Producción real de leche cruda		6.848	7.086	7.200	7.358	7.358	
Producción real de leche para elaboración		2.136	2.364	2.439	2.487	2.487	
Leche evaporada	-Producción	2,90	2,60	2,20	2,40	2,20	
	-Contingente de importación	1,67	1,71	1,77	1,70	1,65	
	-Contingente de Okinawa	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	
	-Importación total	0,50	0,40	0,50	0,40	0,30	
Leche condensada y azucarada	-Producción	53,60	48,20	50,40	49,5	49,30	
	-Contingente de importación	-	-	-	-	-	
	-Importación total	0,00	0,00	0,10	0,0	0,00	
Leche desnatada en polvo	-Producción	131,50	154,20	155,30	181,5	183,70	
	-Contingente de importación	102,17	89,86	97,73	95,83	79,41	
	-Contingente de Okinawa	0,81	0,78	0,87	0,77	0,37	
	-Importación total	92,70	92,40	90,30	104,5	91,00	
Leche entera en polvo	-Producción	34,10	35,70	34,80	35,5	31,60	
	-Contingente de importación	-	-	-	-	-	
	-Importación total	0,00	0,00	0,00	0,0	0,00	
Suero de leche (lactoserum) elaborado y lactosa cruda	-Producción	4,40	4,40	4,40	4,9	n.d.	
	-Cantidad permitida en el marco del contingente de importaciones varias	11,91	11,87	11,73	10,81	10,58	
	-Importación total	11,20	10,80	12,50	12,6	11,30	
Suero de leche (lactoserum) en polvo (año fiscal)	-Producción	9,60	11,40	11,20	10,4	11,90	
	-Contingente de importación	12,20	16,10	16,40	15,9	11,90	
	-Importación total	14,50	15,10	14,50	15,7	14,10	
Quesos fundidos	-Producción	63,30	64,60	65,60	63,8	10,58	
	-Contingente de importación	0,30	0,30	0,30	0,3	11,30	
	-Importación total	0,10	0,10	0,10	0,0	11,90	
Queso natural	-Producción	16,20	19,10	18,60	19,7	14,10	
	-Importación total	71,60	74,90	80,70	79,5	65,20	
Lactoda refinada	-Producción	-	-	-	-	0,30	
	-Contingente de importación			(no se indica)			
	-Importación total	72,80	69,90	74,70	71,80	76,20	
Preparados alimenticios de productos lácteos	-Producción	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
	-Cantidad permitida dentro del contingente de importaciones varias	4,29	4,31	6,34	7,73	8,57	
	-Importación total	4,13	4,16	5,48	5,15	n.d.	

¹Sólo contingente para usos especiales (buques internacionales y hoteles turísticos)

²Incluye el contingente programado, el contingente de Okinawa y el contingente para usos especiales

³Contingente programado

⁴Contingente para Okinawa, contingente para usos especiales (buques internacionales y hoteles para turistas) únicamente

⁵No sujeto a contingente

Nota: 0.0 indica una cantidad inferior a 100 toneladas

- indica una cantidad nula

2.2.2 Desde 1979, el MAFF viene dando también instrucciones al Consejo Central de Productos Lácteos, organización nacional compuesta por todas las organizaciones de productores de leche designadas en las prefecturas, para que fije un objetivo cuantitativo a la producción de leche cruda y arbitre las medidas para asegurar el respeto de las limitaciones impuestas a la producción de leche. Las mencionadas organizaciones de productores de leche distribuyen entre los ganaderos la cantidad fijada como objetivo para la producción de leche. Los productores de leche entregan la leche cruda a las organizaciones de la prefectura, que la venden a los fabricantes para su elaboración y distribución bien como "leche líquida" o como productos lácteos elaborados. Las mismas medidas aplicadas a la leche para elaboración se aplican a la producción de Okinawa y en la cantidad máxima nacional de leche cruda, establecida por el Consejo Central de Productos Lácteos, se incluye la leche cruda producida en Okinawa. Sin embargo, la producción de leche cruda de Okinawa no basta para satisfacer las demandas de leche líquida de esa prefectura, por lo que no existe en la actualidad excedente para elaboración. En el cuadro 2.2 figura la cantidad fijada como objetivo a la producción de leche cruda, la cantidad máxima nacional (leche para elaboración) y también los niveles actuales de la producción de leche cruda y de leche para elaboración.

2.2.3 El Consejo Central de Productos Lácteos impone una multa de 40 yen por kg de leche bruta producida por encima de la cantidad fijada como objetivo nacional y reduce el contingente que va a asignarse al infractor al año siguiente. Además, la leche producida por encima de la cantidad establecida como objetivo o bien se utiliza para alimentación de terneros o se destina al programa de alimentación escolar. Por tanto, el ganadero que produce una cantidad de leche superior a la que se le ha fijado como objetivo, además de pagar la multa de 40 yen/kg y sufrir una reducción posterior de su cupo de producción, recibe sólo el precio de 20/30 yen/kg por el excedente. Este precio debe compararse con el de 100/110 yen/kg aproximadamente (incluida la prima de complemento) que recibe el ganadero por la leche líquida y la leche para elaboración comprendidas en la cantidad fijada como objetivo nacional.

2.2.4 Los "productos designados" es decir, la mantequilla, la leche condensada y azucarada, la leche desnatada condensada y azucarada y la leche desnatada en polvo están sujetas a un sistema de estabilización de precios. La CFG realiza operaciones de compra y venta de estos productos para estabilizar los precios a los niveles indicativos de estabilización establecidos por el MAFF. Cuando los precios de esos productos rebasan, o existe la posibilidad de que rebasen, los niveles establecidos, la CFG también tiene el derecho exclusivo de importar y vender esos y otros productos (leche entera en polvo, suero de leche (lactoserum) en polvo, "babeurre" (o leche batida) en polvo) en régimen de comercio de Estado. Sin embargo, las importaciones de leche desnatada en polvo para alimentación del ganado o para los programas alimentarios escolares y las de lactoserum en polvo para alimentación animal pueden realizarlas comerciantes distintos de la CFG dentro del régimen de los contingentes de importación.

2.2.5 No se aplican medidas gubernamentales directamente a la producción de lácteos distintos de la leche cruda y la leche para elaboración. En el cuadro 2.2 figura la producción japonesa de leche evaporada, leche condensada y azucarada, leche desnatada en polvo, leche entera en polvo, suero de leche (lactoserum) elaborado y en polvo, quesos naturales y fundidos y preparados alimenticios de productos lácteos.

2.2.6 Las importaciones de leche y nata, conservadas, concentradas o azucaradas (ex 04.02), aunque no las de lactoserum elaborado, leche evaporada y leche condensada y azucarada están sujetas a un contingente programado y algunas al contingente especial para Okinawa. El suero de leche elaborado para la fabricación de leche en polvo preparada para la alimentación infantil está incluido en el contingente de importaciones varias (en adelante denominado "CIV"). En el marco de los contingentes sólo se permite la importación de leche evaporada en Okinawa y para usos especiales en hoteles y buques;

las importaciones de leche entera condensada y azucarada se limitan al contingente para usos especiales. Los niveles de los contingentes de importación (asignación permitida en el marco del CIV) se establecen para varios productos dentro de esta categoría y figuran en el cuadro 2.2. En los últimos años no se han asignado contingentes de importación para la leche entera en polvo. En el régimen de contingentes programados, los contingentes se asignan a la CFG y a los usuarios finales y en el de otros contingentes a los usuarios finales y a las compañías comerciales. En el caso de todos esos productos se permiten asignaciones a nuevos importadores. Los contingentes suelen anunciarse en junio y en noviembre.

2.2.7 Las importaciones de quesos fundidos (ex 04.04) sólo pueden efectuarse en el marco del contingente especial para Okinawa y del contingente para fines específicos y no se permiten para el mercado general japonés. Este último contingente consta de dos partes, una se destina a los buques que transportan mercancías entre el Japón y los países extranjeros y la otra a los hoteles dedicados al turismo internacional. El volumen del contingente especial suele anunciarse en junio y en noviembre. En los dos tipos de contingentes, las licencias de importación se conceden a empresas comerciales y está permitido hacerlo a importadores nuevos.

2.2.8 Lactosa, sin adición de azúcar y con un contenido de lactosa inferior al 90 por ciento de su peso (ex 17.02), conocida también como "lactosa cruda", está incluida en el CIV. La asignación de contingentes de este producto se hace en primer lugar a los fabricantes y a los niveles de importación que figuran en el cuadro 2.2. No existe producción japonesa de lactosa "cruda". No está limitada la importación de "lactosa refinada" (contenido en lactosa de más del 90 por ciento de su peso). Los preparados alimenticios no expresados en otras partidas, compuestos principalmente de ingredientes de leche (ex 21.07), y denominados preparados alimenticios de productos lácteos, se importan en el marco del CIV. Los contingentes se asignan a los usuarios finales y a las empresas comerciales, y está permitido hacerlo a nuevos importadores. En el cuadro 2.2 se indican las cantidades que se ha permitido importar en los últimos años.

2.3 Legumbres de vaina secas

2.3.1 La producción de legumbres de vaina secas está sometida a medidas específicas desde 1960. La producción viene disminuyendo desde 1960 aunque el cultivo aumentó desde 1981 a 1983. En 1984 el MAFF dictó, en virtud de las facultades para ajustar la oferta y la demanda que le otorga la Ley Fundamental de Agricultura y Ganadería, una instrucción dirigida al Gobernador de Hokkaido sobre la programación de la producción de legumbres en esa prefectura. Hokkaido produce el 80 por ciento del total de la producción nacional y expide el 90 por ciento de la totalidad de los envíos nacionales. El MAFF establece la superficie de las tierras que han de dedicarse a la producción de la totalidad de las legumbres de vaina secas en Hokkaido durante cinco años consecutivos, sobre la base del proyecto de Plan de Cultivos presentado por Hokkaido en colaboración con las cooperativas y habida cuenta de las estimaciones a largo plazo de la oferta y la demanda y la tendencia de los precios de las legumbres. La superficie fijada inicialmente como objetivo se somete a nuevo estudio y se revisa todos los años, teniendo en cuenta el nivel de producción del año anterior. Seguidamente las cooperativas agrícolas distribuyen la superficie prevista de cultivo entre los agricultores y se encargan de notificar cualquier exceso de superficie cultivada y, en general, de comercializar las legumbres de vaina secas recolectadas por los agricultores. La directiva del MAFF establece que aquellos agricultores de los cuales las cooperativas hayan comunicado que han superado dos años consecutivos la superficie establecida como objetivo pueden ser penalizados con la exclusión de la lista de los agricultores que son acreedores a recibir subvenciones o préstamos del Gobierno o de la prefectura de Hokkaido. Las alubias enanas rojas representan la mitad de la producción de leguminosas de vaina secas del Japón; las alubias (frijoles) verdes se producen también en cantidades considerables. En el cuadro 2.3 se indica la superficie de cultivo fijada como objetivo y la superficie real de cultivo en Hokkaido y en el Japón, así como la producción real de legumbres de vaina secas.

2.3.2 Las importaciones de legumbres de vaina secas, con exclusión de las alubias verdes (ex 07.05) están sujetas a contingentes programados y a un contingente especial para Okinawa. Se establecen contingentes programados para cada una de las cuatro categorías de legumbres de vaina secas: alubias enanas rojas, guisantes, habas, alubias (frijoles) verdes y otras legumbres de vaina secas. El contingente para Okinawa no está dividido en categorías. Se calcula el volumen de los contingentes programados y seguidamente éstos se convierten a dólares y se publican en esa moneda. Para el ejercicio fiscal

CUADRO 2.3

Legumbres de vaina secas

(En miles de toneladas)

Campaña (C de oct. a sept) o Año fiscal	1965	1970	1982	1983	1984	1985	1986
Superficie de cultivo fijada como objetivo					70,0	63,0	57,3
Superficie real dedicada al cultivo en Hokkaido (miles de ha) (C)				71,0	69,4	59,4	52,6
Total de la superficie real dedicada al cultivo (miles de ha) (C)	234,6	182,2	97,1	101,9	99,4	87,9	80,2
Producción nacional (miles de toneladas) (C)	279,0	254,6	157,7	98,2	173,1	145,2	131,7
Contingente de importación programado (AF)	173,5	154,8	116,2	121,0	126,3	123,8	120,6
Contingente de Okinawa			3,7	3,7	3,7	3,7	3,7
Total de las importaciones reales	148,3	153,8	143,7	143,9	124,9	119,4	131,9
Alubias enanas rojas							
-Contingente							
-Importaciones			28,7	33,7	37,8	22,2	23,5
Guisantes			36,2	37,5	31,4	10,2	25,4
-Contingente							
-Importaciones			18,0	18,7	17,2	22,4	19,4
Habas			21,2	25,0	19,6	22,6	26,0
-Contingente							
-Importaciones			16,2	12,9	13,1	16,1	15,8
Alubias verdes y otras legumbres de vaina			15,1	15,8	11,5	15,4	15,1
-Contingente							
-Importaciones			49,6	52,0	64,5	70,5	58,2
			71,2	65,6	62,4	71,2	65,4

¹El contingente programado se publica en dólares, sobre la base del volumen calculado.

²El contingente de Okinawa no se divide en las cuatro categorías.

³El contingente de importación y las importaciones reales no coinciden necesariamente, debido a desfases, etc.

de 1984 se estableció un nivel mínimo equivalente a 120.000 toneladas para el contingente, incluido el de Okinawa. La asignación de contingentes se hace a las compañías mercantiles y los nuevos importadores sólo pueden recibir asignaciones del contingente de Okinawa. En el cuadro 2.3 se indican la cuantía de los contingentes establecidos y las importaciones reales dentro de cada contingente.

2.4 Almidones, féculas y productos del azúcar

2.4.1 La Ley de estabilización de los precios de los productos agropecuarios (en adelante denominada "Ley de Precios"), promulgada en 1953, tiene por finalidad garantizar un precio de venta mínimo para las patatas y boniatos. En 1965, el reglamento del MAFF titulado "Ajuste de la producción nacional de almidón de patata y de boniato", basado en la Ley de Precios, fijó un objetivo para dicha producción que se asigna a las prefecturas. Esta medida exige a los gobernadores de las prefecturas que cultivan patatas y boniatos para la obtención de almidones y féculas que preparen programas de producción de patatas, boniatos y almidones y féculas de los mismos, según la cantidad asignada; esos programas han de someterse a la aprobación del Ministerio. Según este reglamento, los programas han de basarse en el nivel de producción nacional fijado como objetivo, convertido en superficie de cultivo de patatas y de boniatos, teniendo en cuenta el rendimiento en cada prefectura. Seguidamente cada prefectura asigna un objetivo de producción a los productores de fécula y a los cultivadores de patata. Los gobernadores de las prefecturas velan por que los agricultores respeten las restricciones a la producción de estos productos. Además, se pide todos los años a las federaciones de productores que presenten sus respectivos programas de regulación de las ventas a la aprobación del MAFF. En el reglamento de este Ministerio, titulado "Introducción a la regulación de las ventas de productos agrícolas sobre la base de la Ley [de Precios]", publicado por el MAFF, se establece que el Gobierno sólo conceda su aprobación a los programas para la regulación de las ventas cuando se considere que las cantidades en ellos indicadas son adecuadas en función de la demanda de almidones y féculas y de los programas de producción antes mencionados. La Ley de Precios impone al Gobierno japonés la obligación de adquirir las cantidades de almidón de patata y de boniato que ofrezcan las federaciones de productores siempre que éstas participen en programas de regulación de las ventas y que los precios a que los agricultores venden las patatas y boniatos a las federaciones sean superiores a los establecidos en la Ley de Precios, cuando se juzgue necesario para impedir que el precio de las féculas caiga por debajo de un nivel adecuado. Las federaciones de productores que no respeten los objetivos de producción o los programas de ventas quedan excluidos del programa de compras gubernamentales durante los períodos de descenso de los precios. En el cuadro 2.4 se indican los niveles fijados como objetivo y los niveles reales de la producción de patatas, boniatos, almidón de patata, almidón de boniato y todo tipo de almidones y féculas en el Japón. Aproximadamente el 60 por ciento del almidón de patata y de boniato producido en el Japón se utiliza para la obtención de "mizu-ame" (edulcorante viscoso) y otros azúcares para la producción de artículos de confitería y de bebidas.

2.4.2 Las importaciones de almidones, féculas e inulina (ex 11.08) están sujetas a un contingente programado. Además, las importaciones destinadas a la fabricación de productos especiales (por ejemplo, explosivos, materiales de construcción, etc.) están incluidas en el contingente de importaciones varias y las importaciones dirigidas a Okinawa lo están en el contingente específico de esa prefectura. Las importaciones en régimen de contingente programado se asignan a los usuarios (fabricantes), las comprendidas en el CIV se asignan a usuarios y compañías comerciales y las efectuadas dentro del contingente de Okinawa a compañías comerciales. En todos los sistemas de contingentes pueden concederse asignaciones a nuevos importadores. La cuantía del contingente programado se anuncia dos veces al año, dependiendo la época del anuncio de la utilización final prevista de las importaciones de almidones, féculas e inulina. El contingente de las importaciones destinadas a la obtención de azúcar suele anunciarse en abril y en octubre; las destinadas a la producción de sazonadores químicos, durante la última mitad de abril o a primeros de mayo y de nuevo en la segunda mitad de octubre o a principios de noviembre; y el contingente de importaciones destinadas a la producción de almidones y féculas modificados se anuncia normalmente en agosto y en febrero. El valor total del contingente

CUADRO 2.4

Almidones, féculas e inulina, glucosa y artículos del azúcar

(miles de toneladas)

Campaña (de oct. a sept.)	1965	1970	1983	1984	1985
Superficie cultivada					
- Total (miles de ha)	469	288	193	195	196
Producción de patatas y boniatos					
- dedicada a la obtención de almidones y féculas	9.011	6.175	4.945	5.107	5.254
	3.670	2.313	1.872	2.008	2.078
Nivel de producción fijado como objetivo - patatas y almidones y féculas de patatas y boniato	700	500	400	400	400
Producción real					
- Almidones y féculas de patatas y boniatos	800	474	358	400	410
Total de la producción de almidones y féculas	1.159	n.d.	n.d.	n.d.	2.260
<u>Almidones y féculas</u>					
Contingente de importación ¹ (AF)	5,0	43,7	136,2	144,4	150,8
Importaciones reales ¹ (C)	4,0	41,0	93,0	129,0	124,0
<u>Glucosa y otros azúcares</u>					
Producción			130	128	129
Importaciones permitidas (AF)			0,031	0,033	0,060
Importaciones reales (C)			0,004	0,007	0,021
<u>Preparados alimenticios elaborados con azúcar</u>					
Cantidad permitida (AF)			2,90 ²	0,51	0,45
Importaciones reales ² (C)			0,96	0,75	1,54

¹Incluye el contingente de importaciones varias, el contingente destinado a Okinawa y las importaciones

²Incluye los productos con un contenido de azúcar inferior al 50 por ciento de su peso, liberalizados en 1984.

de importaciones varias (incluidos los almidones, féculas e inulina para usos especiales) se anuncia en mayo y noviembre; el contingente especial para Okinawa se anuncia en junio y en noviembre. Los almidones y féculas modificados no están sujetos a contingente. La cuantía de los contingentes y las importaciones reales se especifican en el cuadro 2.4. Las importaciones de glucosa y otros azúcares (ex 17.02) y de preparados alimenticios no expresados en otra parte, compuestos principalmente de azúcar (ex 21.07) están sujetas al contingente de importaciones varias. En ambas categorías las asignaciones de contingentes se hacen a usuarios (fabricantes) y a compañías comerciales, y también pueden hacerse a nuevos importadores.

2.5 Cacahuetes

2.5.1 Las medidas relativas a la producción de cacahuetes están en vigor desde el decenio de 1960 y la superficie cultivada ha disminuido desde entonces. Las medidas se reforzaron en 1984, ya que, debido a los programas para reducir el cultivo del arroz, aumentó el interés de los agricultores por la producción de cacahuetes. De conformidad con la Ley Fundamental de Agricultura y Ganadería, el MAFF ordenó al Comité de enlace entre las principales prefecturas productoras de cacahuetes (compuesto por ocho prefecturas que representan el 94 por ciento del total de la producción nacional) que aplicara medidas restrictivas a la producción de cacahuetes. Antes del período de la siembra, el MAFF establece la superficie que se desea dedicar al cultivo en las ocho prefecturas, sobre la base de los planes de cultivo presentados por los gobiernos de las ocho prefecturas, en colaboración con las asociaciones de productores y teniendo en cuenta las proyecciones a largo plazo de la oferta y la demanda, y las tendencias a corto plazo, como los precios del cacahuete. Se remite al Comité la decisión del gobierno respecto a la superficie que ha de cultivarse, y posteriormente a las prefecturas miembros y a las asociaciones agrícolas y a las cooperativas agrícolas. Después las asociaciones y cooperativas distribuyen a los agricultores la superficie total de cultivo fijada como objetivo para cada prefectura. Las cooperativas son las encargadas de notificar todo exceso en las superficies cultivadas y, en general, de comercializar los cacahuetes cosechados por los agricultores. También establecen directrices el MAFF y los gobiernos de las ocho prefecturas, a los que la Ley de Cooperativas Agrícolas autoriza para supervisar a esas cooperativas. En el caso de los agricultores sobre los cuales las cooperativas informen de que han excedido en dos años consecutivos la superficie que les fuera asignada como objetivo, las directrices del MAFF indican que pueden tomarse medidas tales como eliminar al agricultor de la lista de los que reúnen las condiciones para recibir subvenciones del gobierno o de la prefectura. En el cuadro 2.5 figuran la superficie de cultivo fijada como objetivo, la superficie real cultivada y los niveles de producción en el Japón.

2.5.2 Los cacahuetes (ex 12.01) están sujetos a un contingente programado y a un contingente especial para Okinawa. Los contingentes se asignan a las compañías comerciales en base a sus importaciones anteriores. Se permite la asignación del contingente de Okinawa a nuevos importadores. En el año fiscal de 1984 se estableció un contingente mínimo de importación de 55.000 toneladas. En el cuadro 2.5 se indican el contingente anual real de importación y también las importaciones reales. Las importaciones de cacahuetes elaborados no son objeto de restricciones.

2.6 Carne de bovino y preparados de carne de bovino

2.6.1 La Ley de Estabilización de los Precios de los Productos Ganaderos establece un sistema de estabilización de los precios de la carne de bovino con objeto de aumentar la producción y consumo nacionales de esta carne.

CUADRO 2.5

Cacahuates

(Miles de ha)

Año civil	1965	1970	1983	1984	1985	1986
Superficie de cultivo fijada como objetivo (ocho prefecturas)				27,3	26,8	25,3
Superficie real cultivada (ocho prefecturas)	59,3	55,7	27,8	26,9	25,1	22,7
Superficie real cultivada en todo el país (C: de oct . a sept.)	66,5	60,1	29,7	28,7	26,8	24,3
					miles de toneladas	
Producción						
- con cáscara:	136,6	124,2	49,4	51,3	50,5	46,6
- descascarados:	80,7	78,3	31,2	27,4	31,9	29,4
Contingente de importación ¹ (AF)	27,0	54,0	62,4	56,0	58,0	55,3
Importaciones reales ¹	25,1	59,0	59,8	62,9	57,2	56,5

¹Descascarados. Incluye el contingente de Okinawa de 1.000 tm/año

Al frente de este sistema se encuentra la Corporación de Fomento de la Industria Ganadera (CFIG), que adquiere al por mayor en los mercados centrales carne de bovino producida en el país siempre que el precio de esta carne baja, o existe la posibilidad de que baje, por debajo del precio mínimo de estabilización, y vende carne de bovino tanto nacional como importada siempre que el precio rebasa, o existe la posibilidad de que rebase, el precio máximo de estabilización. La CFG también pone a la venta carne de bovino, aunque el precio de ésta se mantenga dentro de los márgenes de los precios de estabilización, al objeto de estabilizar la producción y el consumo de carne de bovino. En el cuadro 2.6 figuran los datos relativos a la producción japonesa de carne de bovino y de productos de carne de bovino.

2.6.2 En virtud de la ley de estabilización de los precios de los productos ganaderos, la importación de determinadas categorías de carne de bovino y de productos de carne de bovino es monopolio de la CFG, mientras que la importación de otros productos está abierta a los usuarios y comerciantes. La categoría arancelaria de los preparados y conservas de carne de animales bovinos (ex. 16.02), comprende una gran variedad de productos como la carne sazonada, la carne cocida, o la carne enlatada, etc. Respecto de estos productos se ha establecido un contingente programado para la carne de bovino cocida, la carne de bovino en lata entra en Okinawa dentro del régimen especial para esta prefectura, y todos los demás productos preparados de carne de bovino están incluidos en el contingente de importaciones varias (CIV). El contingente programado, los contingentes para Okinawa y los CIV se asignan a la CFG, a los usuarios finales y a los comerciantes sobre la base de sus importaciones anteriores. En el cuadro 2.6 se indican los contingentes de importación ("importaciones permitidas" dentro del CIV) y la cuantía de las importaciones reales.

2.7 Frutas y sus derivados

2.7.1 En virtud de la Ley sobre medidas especiales para el fomento de la industria frutícola, el gobierno ha promulgado los Principios fundamentales para el fomento de la industria frutícola, en los que se establecen los niveles de producción que han de considerarse como objetivo sobre la base de las perspectivas a largo plazo de la demanda de frutas. El Reglamento sobre las perspectivas a largo plazo de la demanda de frutas, y diversas instrucciones del MAFF sobre el control de las nuevas plantaciones de agrios, manzanas, uvas, melocotones y piñas (ananás), hacen necesario el establecimiento de planes de producción que desarrollen la política del gobierno. En el año fiscal de 1974 se iniciaron programas para controlar las nuevas plantaciones de Unshu-mikan (naranjas), en 1981 de uvas, en 1982 de piñas (ananás) y melocotones y en 1984 de manzanas. Las prefecturas han de preparar programas quinquenales de plantación de manzanos y vides en consonancia con las superficies de cultivo propuestas como objetivo por el MAFF, e informar cada año sobre las superficies realmente dedicadas a su cultivo. El MAFF establece directamente la superficie considerada como objetivo para la plantación de melocotoneros. La prefectura de Okinawa establece la superficie dedicada a la plantación de piñas (ananás) a un nivel no superior al de 1985 y a reserva de la aprobación del MAFF. Los gobernadores de las prefecturas facilitan orientaciones a las autoridades municipales y locales y a las cooperativas de agricultores para que no se rebasen los niveles de plantación establecidos en los programas de cada prefectura. En virtud del Reglamento relativo a la reducción de la superficie de los naranjales, publicado en el año fiscal de 1979, el MAFF establece la superficie que anualmente puede dedicarse al cultivo de las naranjas Unshu-mikan, y que después se distribuye entre los agricultores a través de las organizaciones de productores. El gobierno subvenciona también los gastos que han de realizar los productores para extraer las raíces de los naranjos Unshu-mikan y reconvertir los cultivos. El Reglamento para el control de la producción de jugo de manzana (publicado en el año fiscal de 1986) impone a las prefecturas la obligación de presentar un plan anual de los envíos de manzanas destinadas a la obtención de jugo, que debe aprobar el MAFF. Los agricultores que rebasen los límites establecidos al cultivo y a los envíos pueden verse excluidos de las subvenciones o préstamos del gobierno.

2.7.2 En la producción japonesa no se establece diferencia según que las frutas se destinen al consumo en fresco o a la elaboración. Más del 75 por ciento de la producción japonesa de la mayor parte de las frutas se consume en fresco, con las notables excepciones de las naranjas Unshu-mikan (el 30 por ciento se dedica a la elaboración) y las piñas (casi todas se elaboran, no más de un 10 por ciento para la obtención de jugos, y el resto para conservas). En el cuadro 2.7.1 se facilitan los datos relativos a la superficie fijada como objetivo y a la realmente plantada, a la producción de frutas frescas o de diversos derivados de las frutas.

CUADRO 2.6

Preparados de carne bovino

(Miles e toneladas)

Año fiscal	1982	1983	1984	1985	1986
Producción nacional:					
de carne de bovino	483	505	539	556	559
de preparados de carne de bovino	148	159	154	153	n.d

(Toneladas)

Contingente programado (carne de bovino cocida)	4.700	4.700	4.700	4.700	4.500
Importaciones reales de carne de bovino cocida	4.362	4.154	4.009	4.422	n.d
Asignaciones de CIV	2.524	2.554	2.825	2.870	2.920
Importaciones reales en régimen de CIV	2.301	2.474	2.318	2.394	n.d.
Contingente de Okinawa (carne de bovino en lata)	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100
Importaciones reales destinadas a Okinawa	935	716	787	643	n.d

CUADRO 2.7.1

Frutas y derivados de frutas

(ha)

Año civil		1982	1983	1984	1985	1986
Superficie plantada:						
Manzanas	-Objetivo			R	R	54.700
	-Real	53.100	53.900	54.300	54.400	54.700
Uvas	-Objetivo	R	R	R	R	28.400
	-Real	29.500	29.300	28.800	28.400	28.000
Melocotnes	-Objetivo	R	R	16.100	16.100	16.100
	-Real	16.300	16.100	15.700	15.300	15.000
Piñas (ananás)	-Objetivo	R	R	R	R	2.260
	-Real	2.870	2.470	2.230	2.260	2.160
Narnajas (Unshu-mikan)	-Objetivo	127.000	120.000	118.000	115.000	111.000
	-Real	125.000	120.700	116.400	115.000	108.400
Otros agrios ¹	-Objetivo					
	-Real	49.300	49.900	50.080	49.900	49.640
(Miles de toneladas)						
Producción de: (Campañas)						
Manzanas		925	1.048	812	910	986
Uvas		338	324	310	311	301
Melocotones		228	237	216	205	219
Piñas		52	44	36	41	37
Unshu-mikan		2.864	2.859	2.005	2.491	2.168
Otros agrios ¹		808	871	801	800	806
(Toneladas)						
Pures y pastas de frutas:						
Producción ³			13.701	9.720	7.113	9.208
Contingente programado (AF)			3.000	2.000	2.000	2.000
Asignación del CIV ²			-	112	-	4
Importaciones ³			585	656	1.023	1.167
Pulpa de fruta:						
Producción ³			5.204	2.529	2.279	3.604 ⁴
Contingente de importación (AF)			5.072	2.000 ⁴	2.000 ⁴	2.000 ⁴
Importaciones			2.979	995 ⁴	959 ⁴	974 ⁴
Jugo de frutas:						
Producción de jugo de ⁵ :						
Manzanas		18.544	28.352	18.516	31.148	29.865
Uvas		1.231	1.601	1.106	883	919
Piñas (ananás)		1.953	2.217	2.155	2.056	2.207
Melocotones		2.282	2.629	1.495	1.190	1.158
Total de la producción nacional:		24.010	34.799	23.272	35.276	34.149
Contingente de importación programado (AF)			4.500	6.500	11.500	8.000
Cantidad permitida en el CIV			2.738 kl	2.666 kl	3.179 kl	4.412 kl
Importaciones			3.200	3.603	9.632	7.458

¹Entre los otros agrios figuran las Natsu-mikan, naranjas Navel

²No se presentó ninguna solicitud de contingente en 1983 ni 1985

³Las cifras incluyen los productos liberalizados en 1984

⁴Las cifras no incluyen los productos liberalizados en 1984

⁵Equivalente a una concentración de un quinto

⁶Con inclusión de los contingentes mínimos para jugos de manzana y de uva

⁶Con inclusión de los contingentes mínimos para jugos de manzana y de uva

R= Restricción de nuevas plantaciones

2.7.3 Las importaciones de purés y pastas de frutas (ex 20.05) fabricados con uvas, manzanas, piñas (ananás), melocotones o determinados cítricos están sujetas a un contingente programado, con excepción de los purés y las pastas de frutas para la alimentación infantil, incluidos en el contingente de importaciones varias. Todos los productos estaban antes incluidos en este contingente pero recientemente les fueron asignados contingentes programados. En 1984, los purés y pastas de ciruelas, bayas y frutas tropicales no estuvieron sometidos a contingentes de tipo alguno. Los permisos de importación en régimen de contingente programado suelen concederse a empresas comerciales y se permite hacerlo a nuevos importadores. También están sujetas a un contingente programado las pulpas de frutas (ex 20.06), fabricadas con uvas, manzanas, piñas (ananás), melocotones o determinados cítricos. El contingente se asigna a las sociedades comerciales y se permite la asignación a nuevos importadores. En el cuadro 2.7.1 se indican las cuantías tanto de los contingentes como de las importaciones efectivamente realizadas.

2.7.4 Los jugos de frutas (ex 20.07, salvo los de cítricos y de tomate), están sujetos a diversos tipos de contingentes. Los jugos concentrados de manzanas, uvas, piñas (ananás) y otros frutos no agrios están sujetos a un contingente programado. Estos contingentes se asignan a los usuarios y se conceden asignaciones a los nuevos importadores. En el contingente de importaciones varias están incluidos otros jugos concentrados, los jugos no concentrados de frutas (excepto el jugo de naranja y el de piña), los jugos de frutas destinados a la alimentación infantil y el jugo de bayas concentrado destinado a su elaboración. Los jugos no concentrados de naranja, piña, uva y manzana, están sujetos a un contingente especial destinado exclusivamente a los hoteles, los barcos y las líneas aéreas. El anuncio del contingente programado de jugo de manzana concentrado suele realizarse en febrero (contingente anual mínimo de 1.000 toneladas desde 1984); en enero, el de jugo de uva (contingente anual mínimo de 3.500 toneladas desde 1984); en diciembre, el de jugo de piña y en julio el de otros jugos no agrios. Las asignaciones del CIV se efectúan a los usuarios finales y a las empresas comerciales y únicamente se permite la asignación a nuevos importadores en el caso de los jugos destinados a la alimentación infantil y de los jugos de bayas concentrados destinados a su elaboración. En el cuadro 2.7.2 se exponen los contingentes de importación y las importaciones realmente efectuadas de distintos tipos de jugos de frutas. No existen restricciones a las importaciones japonesas de frutas frescas, salvo a las de naranjas y tangerinas.

CUADRO 2.7.2

Jugo de frutas

(Toneladas o kilolitros)

Productos	Tipo de contingente	1983	1984	1985	1986
Jugo de uva concentrado	Contingente programado (AF)	3.500 t	3.500	4.000	4.500
	Importaciones reales (C)	3.200 t	3.500	4.106	4.280
Jugo de manzana concentrado	Contingente programado (AF)	-	2.000 t	6.500 *	3.000
	Importaciones reales (C)	-	141 t	5.206	3.149
Jugo de piña (ananás) concentrado	Contingente programado (AF)	-	-	-	500 t
	Importaciones reales (C)	-	-	-	-
Otros jugos de agrios concentrados	Contingente programado (AF)	1.000 t	1.000	1.000	1.000
	Importaciones reales ((C)	-	98 t	340	29
Jugos con exclusión de los jugos de naranja y de piña	Contingente de importaciones varias (AF)	2.000 kl	1.600	1.500	1.600
Jugo de bayas concentrado destinado a su elaboración	Contingente de importaciones varias (AF)	2.000 kl	1.200	1.200	1.296
Jugo de fruta para alimentación infantil	Contingente de importaciones varias (AF)	430 kl	782	1.373	1.516
Jugo de uva	Contingente para fines específicos (AF)	2 kl	4	4	9
Jugo de manzana	Contingente para fines específicos (AF)	-	-	-	16
Jugo de piña	Contingente para fines específicos (AF)	306 kl	282	299	267

*Incluido un contingente de emergencia de 5.500 toneladas.

- Nota: ¹Los contingentes de importación y las importaciones reales no coinciden necesariamente, debido a los desfases.
²Pese a haberse utilizado todas las asignaciones del CIV y de otros contingentes para fines específicos, no se dispone de datos estadísticos anuales sobre las importaciones reales efectuadas.
³Los jugos concentrados, salvo el jugo de baya destinado a su elaboración, tienen una concentración equivalente a 1/5.

2.8 Piñas (ananás) en conserva

2.8.1 La piña (ananás) se cultiva en el Japón casi exclusivamente en la prefectura de Okinawa y el 90 por ciento de su producción se elabora (en su mayor parte se enlata) en vez de consumirse en fresco. También se enlatan en el Japón piñas (ananás) que se importan congeladas. Se aplican a la producción de piñas los Principios fundamentales para el fomento de la industria frutícola. En el año fiscal de 1982, el MAFF facilitó orientaciones administrativas al Gobernador de Okinawa para limitar las nuevas plantaciones. En las instrucciones publicadas por el MAFF en el año fiscal 1986 sobre "Orientaciones urgentes para la plantación de árboles frutales", "Control de la producción de piñas (ananás) en lata" y "Estabilización de la oferta y la demanda de piñas en lata", se pide al Gobernador de Okinawa que elabore un plan de plantaciones para períodos de cinco años, especificando la superficie

que ha de dedicarse al cultivo, y que informe sobre los resultados anualmente. La superficie de cultivo fijada como objetivo se distribuye a través de los municipios y las asociaciones de cooperativas agrícolas entre los productores o grupos de productores. Además, desde el año fiscal de 1986, el Gobernador y las asociaciones interesadas han de presentar a la aprobación del Gobierno los objetivos que fijen a los envíos anuales de piña fresca para su enlatado. Los agricultores que rebasen los límites establecidos al cultivo y al envío se exponen a quedar excluidos de las listas de posibles beneficiarios de las subvenciones y préstamos del gobierno. En el cuadro 2.8 se indica la superficie establecida como objetivo y la superficie real cultivada de piñas (ananás) así como la producción de piñas y de piñas en lata.

2.8.2 La piña (ananás) preparada y conservada (ex 20.06) se importa en régimen de contingente programado que se asigna a las sociedades comerciales sobre la base de sus anteriores importaciones; no está permitida su asignación a nuevos importadores. En el cuadro 2.8 se indica la cuantía de las importaciones y también la cuantía del contingente programado.

2.9 Tomate y sus derivados

2.9.1 Las variedades, las características, los modos de cultivo y cosecha y los métodos de distribución de los tomates destinados a su elaboración difieren de los de los tomates producidos en el Japón para su consumo en fresco. Los tomates para elaboración no se utilizan para consumo directo sino sólo para la obtención de derivados. Los tomates para consumo directo no se emplean en el Japón para elaboración. Un reglamento del MAFF, de 1981, sobre la "Ejecución de los proyectos de control de la producción de legumbres y hortalizas para su ulterior elaboración y de las legumbres y hortalizas elaboradas" versa sobre las restricciones que se aplican a la plantación de tomates destinados a su elaboración. Los fabricantes deben disminuir la producción de jugo de tomate, "ketchup" y salsa de tomate. El MAFF establece objetivos a la producción de dos categorías de productos del tomate: el jugo de tomate, y el "ketchup" y salsa de tomate. Los niveles de producción que se desean alcanzar se comunican a las cooperativas agrícolas y a las industrias transformadoras a través del Consejo Nacional para el control de la producción del tomate destinado a la elaboración y de sus derivados. Las cooperativas celebran contratos con las fábricas transformadoras, en los que se fijan las superficies cultivadas y los precios, estando obligadas las industrias transformadoras a comprar todos los tomates producidos en las superficies estipuladas. En caso de que un agricultor expida tomates producidos en una superficie superior a la asignada, los precios de todos los tomates ya enviados por su cooperativa agrícola se reducirán en un 30 por ciento.

2.9.2 El jugo de tomate producido en el Japón es jugo "envasado en fresco", fabricado a partir de tomates frescos. Una vez extraído el jugo, el puré de tomate que queda suele someterse a una nueva elaboración para obtener "ketchup" o salsa en la misma fábrica de transformación.

2.9.3 Las importaciones de jugo de tomate (ex 20.07) y de "ketchup" y salsa de tomate (21.04), están sujetas a contingentes programados y a contingentes especiales para Okinawa. Hasta 1983 estos productos estaban incluidos en el contingente de importaciones varias. El jugo de tomate está sujeto a un contingente separado mientras que el "ketchup" y la salsa de tomate están integrados en otro contingente (véanse las cuantías de los contingentes y las importaciones reales en el cuadro 2.9). Los contingentes se asignan a los usuarios y a las compañías comerciales, y está permitida la asignación a nuevos importadores. No existen restricciones a la importación de tomates frescos. Las importaciones de pastas y purés de tomates dejaron de estar sujetas a contingente en 1972.

CUADRO 2.8

Año fiscal	1982	1983	1984	1985
Superficie plantada (en ha)	2.870	2.470	2.230	2.250
Superficie fijada como objetivo ¹	R	R	R	R
Producción de piñas (ananás) (en toneladas)	51.500	44.300	35.900	41.100
Destinada a la elaboración (en toneladas) ²	48.100	41.300	33.100	38.000
(Decenas de miles de cajas)				
Producción real de piñas (ananás) en lata (incluido el enlatado de piñas congeladas importadas)	105 (157)	97 (155)	82 (152)	87 (167)
Contingentes de importación - piñas preparadas	90	90	90	90
Importaciones reales - piñas preparadas	89	83	85	91

¹Se fijó como objetivo una superficie de 2.260 ha por año desde el año fiscal de 1986 al de 1990.

²Objetivo fijado a los envíos destinados a enlatado (AF 1986) 31.000 toneladas. Volumen real de los envíos 30.100 toneladas

R = Restricción de nuevas plantaciones

CUADRO 2.9

Jugo de tomate, "ketchup" y salsa de tomate

Año fiscal	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Superficie cultivada de tomates destinados a su elaboración							
Objetivo (ha)		4.300	3.200	2.400	2.200	2.200	
Real (ha)	5.288	4.270	3.180	2.329	2.004	2.162	
Tomates para elaboración (miles de toneladas)	360	280	220	130	140	140	
							(en toneladas)
<u>Jugo tomate</u>							
Producción: Objetivo		165.000	125.000	125.000	125.000	125.000	
Real	187.300	160.000	123.900	110.900	110.300	121.000	
Contingente de importación				3.090	4.635	5.150	5.150
Okinawa				464	690	690	690
Importaciones reales (C)*				141	71	230	113
<u>"Ketchup" y salsa de tomate</u>							
Producción: Objetivo		185.000	185.000	185.000	175.000	160.000	
Real	160.000	170.000	179.500	182.900	173.000	154.900	
Contingente de importación ("ketchup" y salsa)				3.000	4.500	5.000	5.000
Okinawa				1.100	1.660	1.660	1.660
Importaciones reales (C)* "Ketchup"				1.066	1.253	1.312	1.659
Salsa (C)				602	471	455	435
Importación conjunta de "ketchup" y salsa				1.668	1.724	1.767	2.094

*Incluye las destinadas a Okinawa

3. PRINCIPALES ARGUMENTOS

3.1 Consideraciones generales

3.1.1 Los Estados Unidos consideraron que las restricciones cuantitativas aplicadas por el Japón a esas 12 categorías de productos agrícolas eran contrarias al Acuerdo General porque: i) no estaban justificadas por ningún artículo concreto de este instrumento, incluido el párrafo 2 del artículo XI; y ii) la administración de las restricciones era incompatible con los artículos X y XIII. Hasta 1963 esos contingentes se habían aplicado como medidas motivadas por la balanza de pagos, al amparo del artículo XII. Sin embargo, desde ese año carecían de toda justificación en virtud del Acuerdo General.

Esta infracción de disposiciones específicas del Acuerdo General constituía un caso de presunción de anulación o menoscabo de un beneficio para los Estados Unidos (IBDD 26S/229-238). Como puntos subalternos, los Estados Unidos también sostuvieron que el hecho de que el Japón no hubiese publicado información adecuada y oportuna sobre el volumen o el valor de los contingentes era incompatible con los artículos X y XIII, y que los contingentes de importación no se administraban de manera equitativa como requería el párrafo 3 del artículo X. Los Estados Unidos pidieron al Grupo Especial que recomendase al Japón la adopción inmediata de medidas para eliminar todas las restricciones cuantitativas aplicadas a las importaciones de esas 12 categorías de productos.

3.1.2 El Japón no negó que aplicase restricciones cuantitativas a las 12 partidas de que se trataba pero alegó que eran exenciones justificadas de la prohibición general de aplicar restricciones cuantitativas, según lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XI o el apartado d) del artículo XX. Además, todas las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas pertinentes se publicaban de manera que fuesen compatibles con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo X y el párrafo 3 del artículo XIII, y la administración de los contingentes era plenamente conforme al párrafo 3 del artículo X. La presunción de anulación o menoscabo de ventajas resultantes para los Estados Unidos era infundada ya que no existía contravención de los artículos pertinentes del Acuerdo General en relación con esas restricciones a la importación. Asimismo, no había prueba alguna de anulación o menoscabo real apoyada en hechos o estadísticas relativos a partidas concretas. El Japón señaló además que era preciso tener en cuenta otros factores pertinentes, entre ellos las prácticas de otros países y las características especiales del sector agrícola. En consecuencia, el Japón pidió al Grupo Especial que rechazase la petición de los Estados Unidos.

3.2 Artículo XI

3.2.1 El Japón no negó que las restricciones aplicadas a los productos agrícolas de que se trataba eran restricciones cuantitativas en el sentido del párrafo 1 del artículo XI. Sin embargo, consideraba que, con la excepción de los productos preparados de carne de bovino (ex 16.02), en todos y cada uno de los casos estas restricciones cuantitativas estaban exentas de la prohibición del párrafo 1 del artículo XI, en virtud de lo dispuesto en el inciso i), apartado c), del párrafo 2 del artículo XI.

3.2.2 Los Estados Unidos consideraban que los contingentes de importación del Japón no podían justificarse al amparo de la serie de excepciones, cuidadosamente limitada, prevista en el párrafo 2 del artículo XI. Las excepciones a la prohibición de imponer restricciones cuantitativas debían interpretarse lo más estrictamente posible y tenían que cumplirse todos los requisitos necesarios para tales excepciones. La historia de la negociación del inciso i), apartado c), del párrafo 2 del artículo XI indicaban que la finalidad de éste era constituir un medio para tratar los problemas transitorios de oferta excedentaria, por su parte, los contingentes de que se trataba existían desde hacía más de 40 años. En dicho inciso no se eximía a las restricciones cuantitativas impuestas a fin de proteger los precios de sostenimiento internos. El Japón limitaba la oferta para aumentar los precios, en vez de establecer un nivel de sostenimiento de éstos, con el resultado de que en la práctica la carga de ese sostenimiento se transfería del Estado al mercado de importación. Además, el apartado c) del párrafo 2 del artículo XI no tenía por finalidad constituir un medio para proteger la elaboración nacional de los productos agrícolas, sino para hacer frente a los problemas especiales de una multitud de pequeños agricultores y pescadores no organizados. Por consiguiente, sólo era aplicable en relación con los productos agrícolas o pesqueros, cualquiera que sea la forma bajo la cual se importasen, y únicamente cuando se aplicasen restricciones a la importación de los productos frescos.

3.2.3 Los Estados Unidos recordaron que la nota al apartado c) del párrafo 2 del artículo XI decía que "la expresión "cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe" debe interpretarse que se aplica a los mismos productos que, por hallarse en una fase de transformación poco adelantada y por ser todavía perecederos, compiten directamente con los productos frescos y que, si fueran importados libremente,

tenderían a hacer ineficaces las restricciones aplicadas a la importación de dichos productos frescos". Todos los alimentos se deterioran con el tiempo pero su ritmo de deterioro depende más de las condiciones de almacenamiento, de la calidad de su elaboración y de la calidad del producto transformado que del tiempo propiamente dicho. Los Estados Unidos señalaron que su Oficina Nacional de Normas (National Bureau of Standards) definía como alimentos envasados "perecederos" aquellos cuyo riesgo de deterioro, pérdida de valor o pérdida de gusto era elevado transcurridos 60 días de la fecha de envasado. El grupo de expertos en seguridad alimentarla y nutrición del Instituto estadounidense de Tecnología de la Alimentación consideraba que las legumbres secas, los frutos de cáscara y los granos, muchos productos cocidos secos, como por ejemplo los cereales y la pasta, todos los alimentos enlatados, la sal y el azúcar, se conservaban almacenados el tiempo necesario para que se considerasen "estables en almacén y no perecederos". Además, la necesidad de ajustarse a condiciones de almacenamiento adecuadas no hacía que un producto fuese perecedero. El artículo XI.2 c), i) se refería a los productos cuyo carácter perecedero impedía que los agricultores mantuviesen su producción fuera del mercado hasta que los precios pudieran estabilizarse. Actualmente, las nuevas técnicas de congelación, enlatado, liofilizado y otras permitían espaciar la comercialización de cosechas abundantes. Desde el punto de vista de la política general, se justificaba cada vez menos el recurrir a las restricciones a la importación previstas en el artículo XI.2 c), i). Las restricciones a las importaciones de muchos de los productos no podían justificarse al amparo del artículo XI.2 c), i) por una o varias de las razones siguientes: el producto no se encontraba en una fase de transformación poco adelantada ni era perecedero; el producto no competía directamente con el producto fresco del que procedía; la libre importación del producto transformado no socavaría las restricciones impuestas a la oferta interna del producto fresco; o el producto fresco no estaba sometido a restricciones a la importación.

3.2.4 El Japón señaló que en la historia de la redacción del artículo XI.2 c) se reconocían las características específicas de la agricultura. En la Conferencia de La Habana no sólo se debatieron las propuestas encaminadas a reducir el alcance de las excepciones sino también las enmiendas tendentes a ampliarlo. A este respecto, el Japón hizo observar que el artículo XI.2 c), i) se estableció en estrecha relación con las políticas agrícolas de los países participantes en las negociaciones iniciales del Acuerdo General, por lo que no reflejaba con precisión la situación actual ni las características específicas de la agricultura en cada uno de los países del mundo. El Japón estimaba indispensable entender con precisión la situación real, tanto de la producción como del consumo, que hacía necesarias las restricciones a la producción. Los contingentes de importación de que se trataba no se mantenían para proteger a los productores nacionales ni a la industria nacional transformadora de los productos agropecuarios, sino para conseguir que se aplicaran medidas oficiales de carácter interno encaminadas a restringir la producción o la comercialización de los productos. Todos los productos de que se trataba cumplían el criterio de "producto agrícola, cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe" según lo estipulado en la nota al artículo XI, párrafo 2 c). En cuanto a la expresión "cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe", el Japón estimaba que el período de conservación de los alimentos era en la actualidad más largo que en el pasado y que algunos alimentos elaborados podían almacenarse durante largo tiempo por el desarrollo de la tecnología de la congelación y el almacenamiento en frío y, por esto, estaban desapareciendo gradualmente las limitaciones impuestas a las estructuras comerciales por el carácter perecedero de los productos. Sin embargo, esas limitaciones impuestas a las estructuras comerciales seguían siendo una realidad en el sentido de que los comerciantes habían de hacer frente a elevados costos para conservar los productos durante períodos prolongados porque los consumidores consideraban de baja calidad los productos conservados durante largo tiempo. Por este motivo la expresión "cualquiera que sea la forma" debía interpretarse sobre la base de criterios que fueran creíbles para los agentes de este comercio y no únicamente por criterios mecánicos, tales como las variaciones de la calidad. El Japón señaló asimismo como ejemplo que la relación entre las patatas destinadas a la obtención de féculas y las propias féculas era la misma que existía entre la caña de azúcar y el azúcar en bruto, que era sin lugar a dudas un producto agrícola. Además, el informe del Grupo Especial sobre el régimen de la Comunidad Europea relativo a los precios mínimos de importación y los certificados y garantías para determinados productos transformados a base de legumbres y hortalizas

(L/4687) podía constituir un precedente significativo para examinar el carácter perecedero de cierta gama de productos. En cuanto a la afirmación de los Estados Unidos de que la imposición de restricciones a la importación del producto agrícola fresco era un requisito necesario para poder restringir la importación de ese producto en forma elaborada, el Japón estimaba que la expresión "las restricciones aplicadas a la importación de dichos productos frescos" que figura en la nota al artículo XI, párrafo 2 c) se refería a una medida oficial impuesta al producto fresco para restringir su producción o comercialización en el país. En el caso de unas restricciones a la importación impuestas al producto agrícola elaborado cuando la importación del producto fresco no estuviera restringida, la falta de restricciones a la importación de este producto fresco no anulaba la restricción que pesaba sobre la producción nacional de tales productos frescos en razón de los elevados costos de los transportes, etc.

3.2.5 Los Estados Unidos recordaron que la razón por la que se permitían las restricciones a la importación previstas en el artículo XI.2 c), i) era su carácter de medidas auxiliares de planes de restricción de la producción o de la comercialización. El artículo XI.2 c), i) requería que fuesen "medidas gubernamentales que tengan por efecto ... restringir la cantidad del producto nacional similar que pueda ser vendido o producido ...". Los Estados Unidos citaron los informes de La Habana acerca de la interpretación de la palabra "restringir": "lo esencial es que las medidas internas de restricción deben mantener efectivamente la producción nacional por debajo del nivel que hubiese alcanzado en ausencia de tales restricciones". Dado que la finalidad de estas limitaciones era mantener la relación existente entre las importaciones y los productos nacionales, los Estados Unidos afirmaron que "en ausencia de tales restricciones" significaba en ausencia de controles de la producción nacional y de controles de las importaciones. En el caso de muchos de esos 12 grupos, la producción no se había controlado efectivamente. En muchos casos las medidas japonesas se centraban más en la superficie cultivada que en la producción propiamente dicha, pero las nuevas tecnologías, las variedades mejoradas y las incertidumbres climáticas originaban niveles de producción fluctuantes y a menudo crecientes, a pesar de la limitación de la superficie. Los Estados Unidos señalaron también que los cálculos del Japón sobre la producción potencial eran excesivamente simplistas. Estos cálculos no tenían en cuenta los efectos del precio sobre la producción, pasaban por alto las diversas posibilidades de producción y a menudo se basaban en datos de períodos en los que el comercio estaba restringido. Afirmaron que por consiguiente no se restringía la producción real sino una proyección optimista de lo que podría ser la producción. Asimismo, en casi todos los casos las "medidas oficiales" aplicadas por el Japón constituían orientaciones administrativas no vinculantes legalmente. Jurídicamente no pasaban de ser un llamamiento a los privados para que adoptasen voluntariamente medidas de carácter privado. La cuantía de las restricciones se decidía en colaboración con las organizaciones de productores. Ni las insistentes pesquisas ni las conversaciones bilaterales habían podido conseguir ningún documento con directrices concretas a los agricultores y con sanciones específicas por no seguir esas directrices. Su cumplimiento era voluntario, la producción había aumentado frecuentemente, o no había disminuido, mientras que las importaciones seguían restringidas. Además, los Estados Unidos señalaron que aunque las restricciones a la importación existían desde hacía más de 40 años, en la mayoría de casos las medidas que afectaban a la producción interna eran muy recientes.

3.2.6 El Japón contestó que la interpretación estadounidense de la restricción efectiva de la producción carecía de fundamento. La historia de la redacción del párrafo 2 del artículo XI no confirmaba la opinión de que "en ausencia de tales restricciones" significase en este caso en ausencia de controles de la producción nacional y controles de las importaciones. Además, en tanto en cuanto las medidas oficiales fuesen "efectivas", resultaba indiferente que las medidas fuesen o no obligatorias y reglamentarias. Para restringir el volumen de la producción era suficiente reducir la superficie de cultivo, elemento fundamental de la producción. Las medidas oficiales japonesas, en particular las de política agrícola, incluidas las restricciones a la producción, se cumplían efectivamente por medio de directrices e instrucciones pormenorizadas que se daban a las administraciones locales y/o a las organizaciones de agricultores. Eran cabalmente aplicadas por los agricultores, su incumplimiento comportaba las sanciones correspondientes y contaban con la plena colaboración de los gobiernos locales y de las organizaciones

de agricultores y con el disciplinado funcionamiento de las comunidades agrícolas rurales. Esta estructura, centralizada y de mutua colaboración, de aplicación de las políticas era el centro vital del poder de ejecución del Gobierno en el Japón.

3.2.7 Los Estados Unidos destacaron que el plan de regulación de la oferta interna tenía que referirse al "producto similar" al de las importaciones restringidas. Un producto no podía considerarse "producto similar" simplemente porque fuese competidor. Tampoco la expresión "producto similar" podía referirse a un artículo transformado industrialmente a partir del producto primario fresco, y almacenado en forma no percedera. Por ejemplo, la glucosa y otros azúcares no eran productos similares a los almidones o las patatas. Los jugos de fruta no eran productos similares a la fruta fresca producida principalmente para su consumo directo. La piña (ananás) enlatada no era un producto similar a la piña fresca.

3.2.8 El Japón señaló que todas las restricciones japonesas a la importación se habían establecido sobre la base de una vinculación de producto similar con los productos frescos sujetos a restricciones de producción, comercialización o de ambas clases, como se explica más detenidamente en los argumentos por productos. El Japón no afirmaba que la definición de la relación de producto similar fuera una relación entre las primeras y las posteriores fases de transformación, pero señaló que la interpretación admitida de "producto similar" todavía no se había encontrado, excepto en unos pocos casos. Para juzgar el ámbito de las relaciones entre los productos similares había que tener en cuenta tanto el espíritu de la legislación como las realidades del mercado, por ejemplo la finalidad de su uso, la utilidad económica y las posibilidades de sustitución directa del producto.

3.2.9 Los Estados Unidos subrayaron que las restricciones a la importación no podían ir más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos enunciados en el párrafo 2 c), i) del artículo XI. Este criterio limitaba la aplicación de contingentes a las importaciones de productos en fases avanzadas de transformación. Por ejemplo, las restricciones a la importación de salsa de tomate y "ketchup" superaban el nivel necesario para garantizar la aplicación de los controles de producción impuestos al producto fresco pues no se aplicaban controles de importación a formas del producto en fases de elaboración anteriores.

3.2.10 El Japón admitió que las restricciones a la importación de productos elaborados no debería superar el nivel de las restricciones realmente necesarias para la aplicación de las medidas gubernamentales que restringían la producción o comercialización del producto primario. Todas las restricciones japonesas a la importación de productos agrícolas transformados iban acompañadas del cumplimiento de medidas restrictivas reales sobre la producción nacional.

3.2.11 Los Estados Unidos señalaron que en las cláusulas finales del párrafo 2 del artículo XI se exigía explícitamente que las restricciones que se impongan en virtud del inciso i), apartado c), del párrafo 2, del artículo XI no deberán tener como consecuencia la reducción de la relación entre el total de las importaciones de todas las procedencias y el de la producción nacional, en comparación con lo que cabría razonablemente esperar que existiera sin tales restricciones. Al determinar esta relación, se tendrá en cuenta la proporción existente durante un período de referencia anterior y todos los factores especiales que influyan en el comercio. Asimismo, los Estados Unidos señalaron que, dado que las medidas japonesas habían estado en vigor durante tanto tiempo, la eficiencia relativa de los productores y otros "factores especiales" (entre ellos la tecnología avanzada, los productos nuevos y los productos de marca de gran calidad) eran más importantes que los resultados históricos para determinar las cuotas de mercado apropiadas. En lo relativo a los productos cuyos precios de apoyo interno superaban los niveles mundiales, cabía esperar que, sin las restricciones, las exportaciones al Japón crecerían hasta que el precio de apoyo japonés y el mundial se equiparasen. La eliminación de los contingentes japoneses aplicados a otros productos agrícolas había ido seguida de aumentos significativos de las importaciones. Asimismo, los Estados Unidos mantuvieron que el método japonés no consideraba las importaciones como una fuente natural y bienvenida de competencia sino que las relegaba a la función de oferta residual

cuando los suministros internos eran insuficientes, o como abastecimientos de materias primas en la forma menos elaborada posible. En el caso de contingentes no utilizados, y sobre todo cuando esto sucedía a pesar de haber grandes desfases entre los precios japoneses y los del mercado mundial, ello ponía de relieve aún más el efecto profundamente perturbador que los contingentes ejercían sobre el comercio de importación. Las restricciones japonesas a la importación mantenían la cuota de las importaciones de todas las procedencias por debajo del nivel que hubiera alcanzado de no haber existido tales restricciones, y modificaban así la relación de competencia entre las importaciones y la producción nacional (relación protegida por el artículo XI). El artículo XI.2 exigía además que se diera de antemano aviso público de los contingentes, para reducir al mínimo la inevitable incertidumbre comercial y consiguiente daño a los intercambios que estos generan.

3.2.12 El Japón observó que habida cuenta de que los contingentes de que se trataba existían desde la adhesión del Japón al GATT, sería difícil e inconcluyente calcular de manera objetiva la relación entre el total de las importaciones y el total de la producción nacional, en comparación con la que cabría razonablemente esperar que existiera sin tales restricciones. Habida cuenta de la falta de competitividad de la mayoría de los productos estadounidenses, no había pruebas de que la parte correspondiente a las exportaciones estadounidenses en el mercado japonés aumentaría de manera significativa si se eliminaban los contingentes. Existían de hecho muchos productos cuyas importaciones habían disminuido a raíz de la liberalización. Se proporcionaba un acceso adecuado al mercado a todos los productos de que se trataba, como podía demostrarse por el porcentaje de contingentes no utilizados. Además, el establecimiento frecuente de niveles de contingentes mínimos garantizaba que las importaciones no eran consideradas oferta residual.

3.2.13 Los Estados Unidos estimaron asimismo que la razón de ser del artículo XI, como la del artículo III, consiste en proteger las expectativas en cuanto a relación competitiva entre las importaciones y los productos nacionales. El artículo XI se aplica independientemente de que exista una concesión arancelaria negociada; en el párrafo 1 de este artículo no se hace mención de los efectos en el comercio, pero se prohíben categóricamente las restricciones cuantitativas. La distorsión causada por los contingentes de importación -en especial contingentes tan antiguos como éstos- fue reconocida por el Grupo Especial de las medidas aplicadas por el Japón a las importaciones de cuero, que recalcó que la existencia de una restricción cuantitativa constituía una presunción de anulación o menoscabo, no sólo por el efecto que pudiese haber tenido sobre el volumen del comercio sino también por la incertidumbre y los costos comerciales que generaba. Siguiendo el razonamiento del informe recientemente adoptado del Grupo Especial de los impuestos estadounidenses sobre el petróleo y sobre determinadas sustancias importadas, las medidas incompatibles con el artículo XI darían lugar ipso facto a anulación y menoscabo de las ventajas resultantes del Acuerdo General para los Estados Unidos.

3.3 Operaciones de comercio de Estado

3.3.1 El Japón hizo observar que la CFGI ejercía el monopolio del comercio de la leche entera condensada y azucarada, la leche desnatada condensada y azucarada, la leche entera en polvo, la leche desnatada en polvo, el suero de leche (lactoserum) en polvo, el suero de mantequilla (leche batida) en polvo, y la carne de bovino. La CFGI era una empresa comercial del Estado según el artículo XVII. Podía considerarse que era un consejo de comercialización (oficina comercial), a pesar de que no recibía este nombre. La CFGI era independiente del Gobierno y gestionaba de manera autónoma sus operaciones normales. Para otros aspectos de sus operaciones necesitaba la aprobación del Gobierno para garantizar que cumplía idóneamente los fines legales. Respecto de la carne de bovino, el Japón señaló que la existencia de algunos casos excepcionales en los que esa carne no era importada por la CFGI (por ejemplo para su utilización en Okinawa, para las comidas escolares, etc.) no afectaba al carácter monopolístico de las operaciones de importación de carne de bovino realizadas por la CFGI. Esta Corporación cumplía las características de la empresa comercial del Estado como se describe en el párrafo 1 a) del artículo XVII pues se le habían concedido por ley privilegios especiales de monopolio para la importación

de los "productos lácteos designados" y de la "carne de bovino". El Japón hizo observar que los principios generales de trato no discriminatorio se aplicaban también al funcionamiento de la CFG; y consideraba que carecía de fundamento la afirmación estadounidense de que esta Corporación en su funcionamiento debía respetar la obligación enunciada en el artículo III (trato nacional).

3.3.2 Los Estados Unidos observaron que en la práctica la CFG sólo realizaba aproximadamente el 50 por ciento de las importaciones japonesas de carne de bovino, incluidas las de órganos internos de animales bovinos, y no desempeñaba función ninguna en la importación de los preparados y conservas de carne de bovino. Las restricciones impuestas a la importación de la categoría de carne de que se trataba (16.02) eran un contingente de importación en virtud de la Orden de Control de Comercio de Importación. Además, la CFG estaba tan estrechamente controlada por el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca que debía considerársele parte del propio Gobierno y por tanto sujeta a las disposiciones del artículo III más bien que a las del artículo XVII. No obstante, aun en el caso de que fuera una empresa comercial del Estado a tenor del Acuerdo General, quedaba sujeta a lo dispuesto en el artículo XI, especialmente porque establecía reglamentos aplicables al comercio privado.

3.3.3 El Japón dijo que hacía una interpretación diferente de la relación entre el artículo XI.1 y un monopolio de comercio de Estado, sobre la base de la historia de la redacción de las disposiciones relativas al comercio de Estado. El Proyecto de Londres de la Carta de una Organización Internacional del Comercio requería que, en la medida de lo posible, el comercio de Estado se realizase en las mismas condiciones que el comercio privado. Había una obligación de no discriminación y de negociación de un margen máximo. Esta última disposición se amplió en el Proyecto de Ginebra en el sentido de hacer obligatoria la negociación de un derecho máximo de importación u otro arreglo mutuamente satisfactorio. Además de estas obligaciones, en los Proyectos de los Estados Unidos, Londres, Nueva York y Ginebra se estipulaba la obligación de que los monopolios de comercio de Estado "importasen las cantidades del producto que fueran suficientes para satisfacer plenamente la demanda interna". En opinión del Japón, a través de esta obligación y no imponiendo la prohibición de restricciones cuantitativas era como los redactores habían previsto eliminar los efectos de restricción de las importaciones de los productos sujetos a monopolios de comercio de Estado. En la reunión de Ginebra se dijo que:

"... si el monopolio no satisface la demanda interna se hallará en situación, por así decirlo, de aplicar automáticamente restricciones cuantitativas. No necesita hacer nada más que eso. Por tanto, ... si se desea impedir que un monopolio aplique casi automáticamente una clase de restricción cuantitativa, es necesario establecer que el monopolio satisfará la demanda interna".

Estas disposiciones particulares (las obligaciones de negociar márgenes de protección y de satisfacer la demanda interna) no se incorporaron en el Acuerdo General en el cual se prevé el trato no discriminatorio, el reconocimiento de la importancia de las negociaciones para reducir los obstáculos creados al comercio por las empresas comerciales del Estado, y las obligaciones de notificar los productos que son objeto de comercio de Estado o de aumentos de su precio de importación. Como en el Acuerdo General no se impuso a los monopolios de comercio de Estado la obligación de satisfacer la demanda interior como establecían los proyectos de la organización internacional del Comercio y que corresponde a la obligación de suprimir las restricciones cuantitativas en el caso del comercio privado, el Japón mantenía que la prohibición de las restricciones cuantitativas estipulada en el párrafo 1 del artículo XI del Acuerdo General no se aplicaba en el caso de un monopolio de comercio de Estado.

3.3.4 Los Estados Unidos dijeron que la nota a los artículos XI, XII, XIII, XIV y XVIII indicaba claramente que la aplicación de una restricción cuantitativa por medio de una empresa comercial del Estado no quitaba a aquélla su carácter de restricción ni impedía que estuviera sujeta a lo dispuesto en el artículo XI. Si esto se consideraba incompatible con el Acuerdo General, el Japón podría hacer por medio de la CFG lo que le sería legalmente imposible hacer mediante el contingente de importación.

La mencionada nota ponía de manifiesto que los redactores del artículo XI eran conscientes de la posibilidad de anular de esta manera mediante el comercio de Estado lo dispuesto en el artículo XI.1, y querían impedirla. Además, en caso de conflicto, la nota a los artículos XI, XIII, XIV, XV y XVIII había de prevalecer sobre cualquiera de las disposiciones en materia de excepciones generales estipuladas en el artículo XX.

3.3.5 El Japón dijo que no estaba de acuerdo con la afirmación de los Estados Unidos de que la nota al artículo XI tenía la finalidad de imponer a un Estado miembro obligaciones de eliminar las restricciones cuantitativas, como estipulaba el artículo XI.1 del Acuerdo General. En los debates sobre la balanza de pagos habidos en la reunión de Londres, se reconoció que las excepciones relativas a las restricciones impuestas a importaciones en régimen de comercio privado para preservar la posición financiera exterior debían aplicarse *mutatis mutandis* a la restricción de las importaciones por una organización comercial del Estado (párrafo 6 del artículo 26). La fórmula "por organizaciones comerciales estatales, etc." se substituyó posteriormente por la de "aplicadas por medio de transacciones de comercio de Estado" sin intención alguna de alterar la substancia del significado. A decir verdad, la idea subyacente a la disposición quedó ampliamente ilustrada por la siguiente declaración hecha en la reunión de Ginebra: "Si se examina el artículo 26 (del proyecto de Nueva York) referente a la cuestión de las dificultades de balanza de pagos, se verá que al final del párrafo 7 dice que "en toda esta sección el término "restricciones de importación" incluye las restricciones de las importaciones que se hagan efectivas mediante empresas de comercio de Estado en un grado superior al que sería permisible en virtud del artículo 32". Dicho de otro modo, la empresa comercial del Estado puede hacer exactamente lo que en el comercio privado se realizaría mediante las restricciones a la importación por motivos de balanza de pagos." El Comité del Acuerdo Arancelario de la Conferencia de Ginebra adoptó como tercer párrafo de la disposición equivalente al artículo XI del Acuerdo General un párrafo que difería de la nota al artículo XI del Acuerdo General sólo en que en él no se hacía mención al artículo XVIII del Acuerdo General. Ese párrafo se trasladó posteriormente al anexo I (Notas y disposiciones suplementarias) del Acuerdo General. El Japón consideraba pues que la nota al artículo XI era una disposición destinada a permitir una excepción para que las operaciones de comercio de Estado impusieran restricciones del comercio más allá de las disciplinas estipuladas en los artículos II.4 y XVII al mismo tiempo que se admitía que el comercio privado estaba exento de las obligaciones estipuladas en el artículo XI.1 cuando hubiera razones en virtud de lo dispuesto en el artículo XI.2.

3.3.6 Los Estados Unidos adujeron que si el Japón deseaba remover la historia de la redacción de la Carta de La Habana, cabía también señalar que en el artículo XXIX del Acuerdo General las partes contratantes se comprometían a observar, en toda la medida que fuera compatible con los poderes ejecutivos de que dispusieran, los principios generales enunciados en los capítulos I a VI inclusive y en el capítulo IX de la Carta hasta que aceptasen ésta. Y ello aun a pesar de que determinadas disposiciones de la Carta no se habían trasladado explícitamente al Acuerdo General. Procedía a este respecto recordar que una de las disposiciones aplicadas a través del artículo XXIX era el artículo 31.5 de la Carta, mencionado por el Japón, en el que se preveía que "respecto de cualquier producto [sujeto a un monopolio de importación], el monopolio deberá, en todos los casos en que este principio pueda ser aplicado efectivamente y con sujeción a las demás disposiciones de esta Carta, importar y poner a la venta el producto de que se trate, en cantidades suficientes para satisfacer plenamente la demanda interna del producto importado, teniendo en cuenta cualquier racionamiento entonces vigente del consumo del producto importado y del producto nacional similar".

3.3.7 El Japón hizo observar que también en el apartado d) del artículo XX se preveía una excepción del artículo XI para las operaciones de comercio de Estado. En dicho apartado se estipulaba que: "ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique medidas ... necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos que no sean compatibles con las disposiciones del presente Acuerdo, tales como las leyes y reglamentos relativos ... al mantenimiento en vigor de los monopolios administrados de

conformidad con el párrafo 4 del artículo II y con el artículo XVII ...". El origen de esta disposición está en la reunión celebrada por el Comité Preparatorio en Londres. En esa reunión, "hubo coincidencia general de opiniones en que podían imponerse restricciones o prohibiciones al comercio privado con objeto de proteger la posición de las empresas comerciales del Estado ..." (Informe de Londres, página 12 del texto inglés). En el proyecto de Londres de la Carta se estipulaba específicamente la siguiente excepción a su artículo 25 relativo a la Eliminación General de Restricciones Cuantitativas:

"2) Las disposiciones del párrafo 1 no se extenderán a lo siguiente:

g) Prohibiciones o restricciones de las importaciones o exportaciones impuestas al comercio privado con objeto de establecer por vez primera un monopolio de comercio o mantener otro existente para una empresa comercial del Estado administrada según lo dispuesto en los artículos 31, 32 y 33."

En la Reunión de Ginebra, este párrafo relativo a la excepción permitida para la implantación de monopolios de comercio de Estado se transfirió al artículo 37 g) del proyecto de Nueva York, es decir al origen del actual artículo XX d) del Acuerdo General. Sobre la base de esta historia de la redacción, el Japón consideraba que el artículo XX d) era una disposición que confirmaba que la imposición de prohibiciones o restricciones de las importaciones y exportaciones del comercio privado era inevitable para establecer por vez primera un monopolio comercial o para mantener otro existente para una empresa de comercio de Estado, y que tales prohibiciones o restricciones estaban permitidas como excepción del Acuerdo General.

3.3.8 Los Estados Unidos argumentaron que si una restricción de las importaciones mantenida por la CFGI estaba prohibida en virtud del artículo XI.1 y no justificada por lo dispuesto en el artículo XI.2, no podía invocarse el artículo XX d) para justificar su aplicación. Normalmente el artículo XX d) era sólo de aplicación allí donde existieran monopolios de importación, y no alguna otra forma de restricciones relacionadas con el comercio de Estado. Sin embargo el artículo XX d) no podía utilizarse para justificar un monopolio de importación incompatible con el Acuerdo General, como por ejemplo uno que lo fuera con lo dispuesto en el artículo II.4. Utilizar de esta manera el artículo XX d) para aplicar medidas en frontera incompatibles con el Acuerdo General era claramente incoherente con los requisitos del preámbulo de dicho artículo. Ninguna otra parte que aplicase restricciones a la importación mediante entidades de comercio de Estado había tratado jamás de emplear este argumento; esos países (entre los que se contaban Suiza y Alemania) habían buscado obtener exenciones al amparo del artículo XXV. De aceptarse la interpretación por la que abogaba el Japón quedaría permitido que cualquier gobierno restringiese las exportaciones o las importaciones de cualquier producto agrícola o industrial siempre que esa restricción se hiciese efectiva mediante una empresa de comercio de Estado. Los Estados Unidos instaron al Grupo Especial a rechazar esta línea de argumentación.

3.4 Argumentos específicos por productos

Productos lácteos

3.4.1 Los Estados Unidos observaron que en el Japón no se permitían las importaciones de queso fundido, excepto para el sector hotelero y un pequeño contingente para Okinawa. Ello equivalía a una prohibición de las importaciones destinadas al mercado japonés general, incompatible con el párrafo 2 c), inciso i) del artículo XI. Además, el Japón no tenía un programa eficaz de regulación de la oferta que limitase la producción de leche y productos lácteos. El programa oficial abarcaba únicamente la leche destinada a elaboración y no la producción total de leche, y no disponía de ningún mecanismo para evitar que se desviara leche de una a otra utilización. Tanto la producción de leche como los niveles de los contingentes nacionales habían aumentado todos los años excepto en 1986, y la producción de leche había superado continuamente los niveles nacionales establecidos tanto para

la producción total como para la de leche destinada a su transformación dentro del plan de primas de complemento. Las proyecciones hipotéticas del Japón sobre su producción potencial eran estadísticamente inválidas ya que pasaban por alto factores pertinentes, tales como los costos de los piensos, los costos del capital y el hecho de que los precios de sostenimiento japoneses eran casi tres veces superiores al precio mundial. Las organizaciones prefecturales pagaban a las cooperativas de producción una cantidad global en concepto de pago total por la leche líquida, la leche elaborada incluida en los contingentes y la leche elaborada excluida de los contingentes, y las cooperativas hacían llegar las sumas de los ganaderos de manera proporcional. Ningún ganadero podía percibir las consecuencias financieras de su exceso de producción. En los programas ocasionales de sacrificios de vacas lecheras financiados por la CFG no se exigía que los productores abandonasen la producción de leche en ningún momento, y de este modo financiaban la sustitución de las vacas menos productivas por otras de mayor producción.

3.4.2 El Japón consideró que no procedía examinar las cantidades de importación por separado para cada uno de los productos lácteos por ser éstos mutuamente sustituibles y reversibles. En el contexto de lo prescrito en el artículo XI.2 c), todos los productos lácteos importados debían tratarse en conjunto en términos de equivalente en leche. En 1986, el equivalente en leche de los productos lácteos importados se cifró en el 51 por ciento de la producción nacional de leche para elaboración más el equivalente en leche de las importaciones. Para limitar en gran medida la producción potencial de leche, se habían aplicado efectivamente en el Japón la cantidad máxima nacional objeto de las primas de complemento para la leche destinada a elaboración y el sistema de cantidades fijadas como objetivo según el cual se asignaba toda la producción de leche cruda. En cuanto a la cantidad máxima nacional, en el ejercicio fiscal de 1986 su cuantía se mantuvo en el mismo nivel en años anteriores y se redujo en el ejercicio de 1987, mientras que la cantidad fijada como objetivo se disminuyó en los dos ejercicios consecutivos de 1986 y 1987. La potencial producción de leche se había determinado sobre la base de la producción registrada desde el ejercicio fiscal de 1975, cuando la influencia de la crisis del petróleo había disminuido, hasta el ejercicio fiscal de 1978, inmediatamente antes de que se aplicaran controles de producción basados en niveles señalados como objetivos. Estas estimaciones se verificaban mediante comparación con las obtenidas si la producción potencial se calculaba sobre la base de estimaciones de las cabezas de ganado y el rendimiento. Las estimaciones de la producción potencial eran pues suficientemente precisas. Si se tenía en cuenta la disminución de los costos de la alimentación animal y del capital, y la reducción del precio de sostenimiento de 1979 a 1986, se llegaría a una producción potencial incluso mayor. La producción potencial de leche había aumentado rápidamente debido al incremento de la productividad y a la aspiración de los productores de ampliar la producción. La cantidad máxima acreedora a las primas de complemento se había fijado en aproximadamente la mitad de la producción potencial, y como resultado de ello la producción real era muy inferior a la potencial. La cantidad máxima nacional apenas había aumentado desde su establecimiento, y se redujo en el ejercicio fiscal de 1987. La leche para elaboración producida en exceso de la cantidad máxima no era acreedora a primas de compensación, con lo que los bajos precios obtenidos por esta leche impedían prácticamente que continuara su producción. Incluso los productores más eficientes se verían en dificultad para cubrir sus costos de producción sin las primas de compensación. Además, el recargo por exceso de producción y la reducción en la posterior asignación del contingente penalizaban efectivamente la producción excedentaria. La producción real de leche que sobrepasaba las cantidades fijadas como objetivos y las cantidades máximas era insignificante debido al inesperado estancamiento de la demanda de leche para beber y a los ambiciosos objetivos políticos de limitación de la producción a menos de la mitad de su nivel potencial. A juzgar por estos datos, era claro que las restricciones de la producción venían funcionando con eficacia.

3.4.3 Los Estados Unidos consideraron que los contingentes de importación del Japón se mantenían con el fin de proteger la industria transformadora interna. El queso fundido, la lactosa, la leche desnatada en polvo y los preparados alimentarios lácteos no podían considerarse como productos en fase de transformación poco adelantada y todavía perecederos. El queso fundido se conservaba refrigerado durante 24 meses, y congelado podía mantenerse más tiempo. La lactosa (tanto en bruto como refinada),

adecuadamente almacenada, mantenía durante años su calidad sin ningún deterioro. Además, el queso elaborado no estaba sujeto a forma alguna de regulación de la oferta interna. No existían contingentes de importación para el queso natural, también un producto lácteo, por lo que la "necesidad" de imponer controles de importación sobre el queso elaborado resultaba cuestionable. Por otra parte, el Japón preveía un contingente arancelario libre de derechos para el queso natural destinado a su mezcla con queso japonés para la producción de queso elaborado. El Gobierno del Japón había fomentado la producción de queso elaborado y subvencionado la construcción de fábricas modernas para su elaboración. La lactosa era un derivado del proceso de fabricación de queso, y no se producía en el Japón; no competía directamente con la leche y no podía utilizarse en la alimentación humana y animal, como la mayor parte del suero de leche en polvo. Por ello era difícil comprender la necesidad de imponer contingentes a la importación de ese producto. El Japón había argüido que los productos lácteos eran reversibles y sustituibles, pero la mayor parte de ellos no eran sustituibles; por ejemplo, la mantequilla no podía utilizarse para alimentación animal. Los Estados Unidos observaron asimismo que muy pocas importaciones de productos lácteos se hacían por conducto de la CFG. En el caso de los productos lácteos "designados" por la CFG sólo podía procederse a efectuar importaciones cuando los precios internos eran superiores a los precios indicativos de estabilización, los cuales se fijaban a niveles tan altos que la CFG apenas había realizado importaciones.

3.4.4 El Japón subrayó que los contingentes de importación no perseguían proteger la industria de elaboración de los productos lácteos, sino que se aplicaban exclusivamente para controlar la producción de leche cruda. La leche era perecedera y ocupaba demasiado espacio en relación con su precio, por ello a menudo se comerciaba con ella en forma de productos lácteos. Así pues los productos lácteos eran productos similares a la leche cruda. El alto grado en que ésta y aquéllos eran reversibles y sustituibles entre sí y en que lo eran también muchos productos lácteos hacía necesarias las restricciones de las importaciones de éstos, para impedir que los productos lácteos importados interfirieran con las restricciones internas impuestas a la producción de leche. Por ejemplo, añadiendo agua a la leche desnatada condensada se obtenía leche desnatada y luego, añadiendo mantequilla, se obtenía de nuevo la leche cruda. También eran reversibles y sustituibles los usos, por ejemplo los de la leche desnatada en polvo con el suero de leche (lactoserum) en polvo. La lactosa en bruto constituía la fase inicial de transformación antes de que el suero se convirtiera en lactosa, y era perecedera de la misma manera que el suero en polvo y la leche desnatada en polvo. Asimismo, los ingredientes, utilización y proceso de producción de lactosa en bruto eran fundamentalmente los mismos que los de suero en polvo, y ciertos sueros en polvo se encontraban bajo el control monopolístico de la CFG. Además, también se encontraban bajo el control monopolístico de la CFG la mantequilla, la leche desnatada en polvo, la leche entera condensada y azucarada, la leche desnatada condensada y azucarada, la leche entera en polvo y la leche batida en polvo. El Japón insistió en que las restricciones a la importación de estos y otros productos lácteos era fundamental para el adecuado funcionamiento del plan de estabilización de precios y que por lo tanto estaban justificadas en virtud de lo dispuesto en el apartado d) del artículo XX. Contrariamente a lo afirmado por los Estados Unidos, el hecho de que la CFG no hubiese importado recientemente productos lácteos se debía a la aplicación de severas restricciones a la producción de leche en bruto, y no al nivel de los precios indicativos de estabilización. Asimismo, la existencia de grandes cantidades de productos lácteos importados no sujetos a comercio estatal (como, por ejemplo, el queso natural) demostraba únicamente que el número de partidas sometidas a comercio estatal se limitaba al mínimo necesario en el Japón.

3.4.5 Los Estados Unidos señalaron que la relación entre importaciones y producción había disminuido, mientras que la cantidad máxima había aumentado. Habida cuenta de la reconocida falta de competitividad de la producción japonesa, si no se impusieran restricciones a las importaciones y a la producción interna, las importaciones de todas las procedencias aumentarían significativamente. Los intereses comerciales actuales de los Estados Unidos se centraban en los productos a base de suero de leche, los quesos elaborados y especialmente los productos lácteos preparados, por ejemplo las mezclas de yogur congeladas y los helados. Los Estados Unidos hicieron observar que el Ministerio de

Agricultura, Silvicultura y Pesca (MAFF) se negaba a asignar contingentes para las mezclas de yogur congeladas, y las dificultades registradas por los exportadores de otros productos lácteos para obtener asignaciones de contingentes. No se permitían importaciones de queso fundido, salvo para Okinawa y para fines especiales muy limitados; esto equivalía a una prohibición de las importaciones de ese queso al mercado japonés excepto Okinawa, y era interpretación ya aceptada que las prohibiciones de las importaciones no podían justificarse nunca al amparo del artículo XI.2 c), i). Los Estados Unidos consideraban que, si no hubiese restricciones a la importación, su participación en el mercado de esos productos aumentaría sustancialmente.

3.4.6 El Japón observó que dado que los productos lácteos eran reversibles y sustituibles, era preciso examinar las importaciones de ellos en conjunto sobre la base de equivalencia en leche cruda. El volumen de las importaciones de productos lácteos había ido en aumento en términos de equivalente en leche. El acceso de las importaciones debía evaluarse en función de la relación existente entre la producción potencial y los fuertes controles impuestos a la producción interna total de leche. Mientras que la producción interna de leche para elaboración estaba limitada aproximadamente a la mitad de su nivel potencial, las importaciones en equivalente en leche se cifraron en 2,6 millones de toneladas en el ejercicio de 1986, cifra igual a la producción, sujeta a restricciones, de leche para elaboración. En cambio, los Estados Unidos habían impuesto durante muchos años amplias y rígidas restricciones a la importación de productos lácteos sobre la base de una exención del Acuerdo General y habían concedido a esas importaciones un acceso muy limitado: en el ejercicio fiscal de 1986, el 1,9 por ciento del volumen de la oferta de leche cruda (producción más equivalente en leche de las importaciones). La cifra correspondiente en el caso del Japón era del 26 por ciento. Las importaciones japonesas de queso natural y fundido representaban el 80 por ciento de la oferta interna.

Legumbres de vaina secas

3.4.7 Los Estados Unidos observaron que el plan de regulación de la oferta de legumbres de vaina secas se aplicaba exclusivamente mediante la prestación de orientación administrativa, y que por ende tenía carácter voluntario y facultativo. Las restricciones se aplicaban sólo a Hokkaido, con lo que aproximadamente el 20 por ciento de la producción quedaba exento de ellas. El programa del Japón no ofrecía incentivo alguno para el control de la producción ni imponía sanciones de quienes no participaban en él. La superficie de cultivo se había reducido con el tiempo y la disminución de la producción observada desde la introducción, en 1984, de restricciones al cultivo, no presentaba diferencias apreciables con la tendencia anterior. En realidad en el período 1980-1985 la superficie había aumentado. Los Estados Unidos sostenían igualmente que un programa eficaz de control de la oferta debía ocuparse de la cantidad realmente producida y no sólo de la superficie cultivada. Una mayor productividad por hectárea podía compensar la reducción de la zona de cultivo y, según los datos suministrados por el Japón, podía haber fluctuaciones anuales en la productividad por hectárea. Además, se había decidido asignar a los cultivos de las alubias y los cacahuets recursos que se estaban retirando del de arroz, y la disminución de superficie en 1985 y 1986 sólo restituía a la zona a la situación imperante antes de que comenzara el programa subvencionado de diversificación del cultivo de arroz.

3.4.8 El Japón mantuvo que para restringir efectivamente el volumen de producción bastaba con reducir la zona de cultivo, elemento fundamental de producción. Además, como Hokkaido representaba más del 80 por ciento de la producción nacional y el 90 por ciento del volumen de los envíos, la aplicación de los controles de la producción en Hokkaido era suficiente para restringir eficazmente la producción japonesa total. Las zonas de cultivo de legumbres de vaina se habían reducido sustancialmente no sólo en Hokkaido, sino en todo el país. La zona cultivada había disminuido en un 26 por ciento entre 1984, tras la aplicación de los controles, y 1986, pese a que había aumentado la producción potencial, al haberse incentivado a los agricultores para que diversificaran la producción de arroz. Las medidas de control de la producción se habían puesto en práctica mediante una instrucción

escrita del MAFF, basada en la Ley Fundamental de Agricultura y Ganadería. La superficie de cultivo establecida inicialmente como objetivo se revisaba cada año, teniendo en cuenta la cosecha del año precedente y las existencias de la campaña anterior. La eficacia de los controles de producción estaba además reforzada por las sanciones impuestas a los cultivos excesivos, pues el retiro de las subvenciones o préstamos gubernamentales elevaba tanto los costos de producción del explotador agrícola, que le hacía difícil proseguir con su actividad. A consecuencia de ello la producción de legumbres en Okkaido había disminuido un 27 por ciento entre 1984 y 1986, a pesar de haber sido favorables las condiciones de cultivo.

3.4.9 Los Estados Unidos observaron que las legumbres de vaina secas eran estables en almacén y no pereceras y por ello no estaban comprendidas en el ámbito del artículo XI.2 c), i). Además pusieron en duda la necesidad de imponer restricciones sobre las alubias desecadas, especialmente teniendo en cuenta la liberalización de las importaciones de pasta de alubias, forma en que se consumen principalmente las alubias en el Japón.

3.4.10 El Japón observó que las legumbres de vaina secas importadas y las producidas en el país eran idénticas y que se trataba de productos que no habían sufrido ninguna transformación industrial. Todas las legumbres de vaina secas podían sustituirse recíprocamente como materia prima para la pasta de alubias, a pesar de algunas diferencias de calidad. Las importaciones de pasta de alubias que se habían liberalizado eran mínimas, y servían principalmente como material de relleno o para productos de calidad inferior. El Japón sostenía que las restricciones a la importación eran indispensables para el funcionamiento del programa de regulación de la oferta interna.

3.4.11 Los Estados Unidos recordaron que si bien el consumo del Japón estaba realmente creciendo, los niveles de las importaciones variaban considerablemente de un año a otro, y éstas quedaban relegadas a una función residual en la oferta. Los Estados Unidos observaron además que los precios en el Japón eran tres veces y media superiores al nivel mundial, y que la liberalización de las importaciones no sólo provocaría un aumento en la demanda, como reacción a la disminución de los precios, sino que también crearía una demanda de alubias para usos no tradicionales. La aplicación de este contingente de importación hacía que la relación entre las importaciones totales de todas las procedencias y la producción fuera inferior a la proporción que cabía esperar si tales restricciones no hubieran existido; esto era contrario a lo dispuesto en el artículo XI.2.

3.4.12 El Japón indicó que la tendencia a largo plazo de la demanda de alubias desecadas estaba disminuyendo o permanecía estancada, porque la ingestión de calorías por persona en el Japón había alcanzado casi su límite máximo. La elasticidad de la demanda de este producto en relación con el ingreso o el precio era negativa, por lo cual la disminución del precio no se traduciría en una mayor demanda. Sin embargo, pese a esta escasa demanda y a la abundancia de las últimas cosechas, el Japón mantenía un contingente mínimo de importaciones equivalente casi al 50 por ciento de la oferta total. El Japón señaló que las alubias desecadas que se importaban de los Estados Unidos no eran las alubias rojas enanas; que sus precios en el Japón eran parecidos a los del mercado mundial, y que la supresión del sistema de contingentes para las cuatro categorías provocaría una disminución de las importaciones de alubias verdes y guisantes de los Estados Unidos, en favor de las importaciones de alubias rojas enanas.

Almidones, féculas y productos del azúcar

3.4.13 Los Estados Unidos adujeron que los programas de regulación de la oferta del Japón no habían logrado restringir la producción de patatas, ni de almidones o féculas de patata o de otro tipo. Como ya se había indicado, las proyecciones sobre la "producción potencial" del Japón adolecían de fallas desde el punto de vista técnico. Los Estados Unidos consideraban que las medidas internas se destinaban a sostener los precios y no a

controlar la producción, pues de lo contrario deberían aplicarse controles a las cantidades producidas de almidones y féculas, inulina, glucosa y preparados alimenticios con adición de azúcar. La disminución de las plantaciones de patatas para féculas no reflejaba necesariamente la eficacia de las restricciones impuestas a la producción, sino que esa eficacia guardaba relación con las dimensiones de las plantaciones, la racionalización industrial y el aumento de la competencia de otras féculas y almidones. Como el sistema del contingente arancelario para el almidón de cereales (que exigía que los usuarios que importasen este almidón libre de derechos en el marco del contingente arancelario comprasen ciertas cantidades de fécula de patata nacional) evitaba la necesidad de intervenir en el mercado de las féculas y almidones, en realidad ningún productor había quedado excluido del programa oficial para la fécula de patata.

3.4.14 El Japón observó que la producción de féculas de patata y de boniato había disminuido considerablemente desde la cota máxima de 800.000 toneladas en 1965 a unas 400.000 toneladas en 1985, a consecuencia de las medidas restrictivas de la producción y de las ventas del Estado. Desde entonces se había mantenido relativamente estable, si bien la producción potencial se estimaba tan elevada como la de 1965 por los aumentos del rendimiento por hectárea y de las cantidades de féculas obtenidas, etc. Las federaciones de productores agrícolas que no aplicaban los programas de restricción de la producción y las ventas quedaban excluidas del plan de compras del Gobierno cuando los precios eran inferiores a los niveles mínimos establecidos. Como prueba adicional de la eficacia de los controles de producción, Japón observó que el número de establecimientos dedicados a la obtención de fécula de patata y boniato había disminuido en más del 90 por ciento en los últimos 25 años. Ello no obedecía a una fusión de las industrias sino a que en muchas prefecturas las fábricas de fécula de patata habían cerrado. El porcentaje de la oferta de féculas de patata en relación con la oferta total de féculas y almidones había descendido en 20 años del 69 al 18. El Japón afirmó que la eficacia de las medidas oficiales de restricción de la producción y ventas de patatas y fécula de patata era evidente por la radical disminución de las cantidades producidas.

3.4.15 Los Estados Unidos alegaron que las féculas y almidones y la inulina, la glucosa y otros preparados de azúcar no eran productos agrícolas primarios y perecederos a tenor del artículo XI.2 c), i). Las féculas y almidones idóneamente almacenados, podían indefinidamente conservar su calidad a los fines de la elaboración de alimentos. La glucosa, en buenas condiciones de almacenamiento, conservaba igualmente intacta su calidad durante años. Entre los productos que contienen azúcar enunciados en la partida 21.07 había muchos con un alto grado de elaboración y/o que tenían una larga duración en almacén. Los Estados Unidos objetaron igualmente la necesidad de imponer restricciones a las importaciones de féculas e inulina a los efectos de la regulación de la oferta de patatas, pues estos productos no competían directamente con la patata y el boniato. En cambio, las importaciones de patatas frescas no estaban restringidas, aunque eran productos básicos que podían almacenarse y comercializarse en su forma no elaborada. Los Estados Unidos estimaban por lo tanto que la finalidad del contingente era proteger a los fabricantes contra las importaciones. Además, el Japón no restringía las importaciones de féculas modificadas, producto que desplazaba así a las féculas en bruto. Los Estados Unidos observaron que no había un vínculo lógico entre la regulación de la oferta de patata y las restricciones a la importación de glucosa o preparados alimenticios con adición de azúcar. La glucosa y los preparados alimenticios con adición de azúcar no competían directamente con las patatas o los boniatos, no estaban en fase de transformación poco adelantada y como se había indicado, no eran perecederos. La glucosa era un producto de la química alimenticia especializada, fabricado por un número reducido de productores. No se utilizaba principalmente como edulcorante, al contrario del azúcar, ni podía servir de sucedáneo de éste en las bebidas. Los Estados Unidos recordaron que las importaciones de azúcar en el Japón no estaban sujetas a contingentes. Entre los preparados alimenticios con adición de azúcar figuraban productos como las galletas y los productos de panadería. No había relación entre la producción de féculas y almidones y la de un producto con un contenido de azúcar igual o superior al 50 por ciento. Los Estados Unidos observaron asimismo que en la precedente notificación al GATT,

el Japón había indicado que el motivo de estos contingentes era proteger a los productores de azúcar, y no a los de patatas.

3.4.16 El Japón afirmó que el artículo XI.2 c) del Acuerdo General era de aplicación a "cualquier producto agrícola ..., cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe". En cuanto a un producto agrícola que se distribuía internacionalmente siempre en la forma de su primera elaboración, era evidente que ese producto elaborado era también un producto agrícola. La caña de azúcar no era en cuanto tal objeto de transacciones internacionales, sino que se comerciaba en la forma de azúcar bruto elaborado en primera transformación a partir de ella. Indudablemente el azúcar bruto era un producto agrícola. Las patatas y boniatos producidos para féculas y almidones no se vendían como tales sino que se transportaban directamente desde las plantaciones a las fábricas después de la cosecha, para ser molturadas, lavadas y desecadas, y se comercializan sólo en forma de féculas. Esto era análogo a lo que sucedía con la caña de azúcar que era objeto de comercio únicamente en forma de azúcar. Por consiguiente, el Japón mantenía que las féculas y almidones eran un producto agrícola de la misma manera que lo era el azúcar bruto. Todos sabían que la calidad de las féculas se degradaba a corto plazo en condiciones de conservación normales. Los almidones y féculas importadas eran productos similares a la fécula de boniato y de patata cuya producción y venta estaban restringidas, y a las patatas utilizadas para la producción de féculas y que se comercializaban siempre en forma de féculas. Era esencial restringir la entrada en el Japón de féculas extranjeras y restringir también la producción y la venta de féculas de patata para asegurarse de que era eficaz la severa restricción impuesta a la producción de patata para fécula, porque todas las patatas para fécula se comercializaban exclusivamente en forma de fécula. Por ello se restringían las importaciones de féculas. El Japón observó que sobre todo los boniatos para fécula eran distintos de los de mesa en cuanto a variedad, características y métodos de cultivo, cosecha y distribución. Los boniatos para fécula no se utilizaban para consumo directo ni los de consumo directo para féculas. No existía un verdadero comercio de patatas frescas para la producción de féculas y, por ende, no era necesario restringir su importación. El Japón observó además que alrededor del 60 por ciento de la fécula de patata y de boniato producida en el país se utilizaba para fabricar glucosa y otros azúcares como el "mizu-ame". El Japón consideraba por consiguiente que la relación de la glucosa y demás azúcares con las féculas de patata y boniato era semejante a la que existía entre el azúcar y la remolacha azucarera o la caña de azúcar. La glucosa y demás azúcares se fabricaban siguiendo un procedimiento de elaboración sencillo como la descomposición de la fécula de patata o de boniato con ácidos o enzimas, o incluso el "mizu-ame" era perecedero. Estos azúcares y preparados alimenticios a base de azúcar se utilizaban principalmente para artículos de confitería y bebidas, y generalmente eran intercambiables en su empleo. El Japón consideraba por tanto que la importación ilimitada de estos artículos debilitaría los controles de producción de las patatas, los boniatos y sus féculas. Observó que la situación actual había cambiado bastante después de la notificación al GATT citada por los Estados Unidos. A consecuencia de negociaciones habidas con los Estados Unidos después de esa notificación se importarían libremente "los demás azúcares distintos del azúcar de caña o de remolacha" clasificados en la partida 17.02 y los "preparados alimenticios con un contenido de azúcar inferior al 50 por ciento en peso" clasificados en la partida 21.07. En cambio, en los Estados Unidos estaban sujetas a restricción las importaciones de los preparados alimenticios cuyo contenido de azúcar fuera del 10 por ciento o superior de su peso en seco, y estaban prohibidas las de aquellos que tuvieran azúcar en un 65 por ciento o más de su peso en seco. Las féculas modificadas, elaboradas de manera compleja y a veces utilizadas para la producción de materias plásticas, no eran un producto agrícola porque requerían una elaboración complicada y no eran perecederas; en consecuencia, el Japón había liberalizado su importación.

3.4.17 Los Estados Unidos observaron que como todos los almidones y féculas en bruto estaban sujetos al mismo contingente de importación, la proporción entre las importaciones y la producción debería basarse en todos los almidones y féculas producidos en el Japón y no sólo en la fécula de patata; sobre esta base, la parte correspondiente a las importaciones había disminuido aproximadamente el 6 por ciento en los cinco últimos años. Señalaron, además, que el precio interno de la fécula de patata

japonesa era aproximadamente el quíntuplo del precio mundial, y coincidieron con el Japón en que, si no se aplicaban contingentes de importación, los almidones y féculas importados sustituirían a la producción japonesa. La aplicación de este contingente de importación hacía que la relación entre las importaciones totales de todas las procedencias y la producción fuera inferior a la proporción que cabía razonablemente esperar si tales restricciones no hubieran existido; esto era contrario a lo dispuesto en el artículo XI.2.

3.4.18 El Japón señaló que, si bien la producción de féculas de patata venía disminuyendo, los contingentes de importación de almidones y féculas habían ido en aumento, y la proporción entre las féculas y almidones importados y las féculas de patata se había elevado del 8,6 por ciento en 1970 al 36,6 por ciento en 1985. El acceso de las importaciones se había mejorado aún más con la reciente liberalización de las importaciones de preparados alimenticios con un contenido de sacarosa inferior al 50 por ciento en peso. El Japón mantuvo que la finalidad de las restricciones a la importación no era proteger la industria transformadora, sino hacer eficaz la aplicación de las medidas de restricción de la producción y venta de patatas para fécula. De hecho, el número de fábricas de fécula de patata había pasado de 2.657 en 1960 a sólo 120 en 1985, no por fusiones de industrias sino por cierre de muchas de esas fábricas.

Cacahuetes

3.4.19 Los Estados Unidos estimaron que el programa de regulación de la oferta de cacahuetes del Japón no era una "medida gubernamental" en el sentido del artículo XI.2 c), i), pues se basaba exclusivamente en una orientación administrativa. Además, no existía al parecer mecanismo alguno para la aplicación efectiva de los límites de producción o comercialización. Estas medidas se aplicaban inadecuadamente sólo a la superficie cultivada y no a la cantidad producida. Las zonas de cultivo de cacahuete se habían reducido con el tiempo, no por medidas gubernamentales, sino a causa de la urbanización del suelo alrededor de Tokio. En cambio, el Gobierno había subvencionado la conversión de superficies de cultivo de arroz en zonas de cultivo de cacahuetes.

3.4.20 El Japón indicó que la instrucción escrita dirigida por el MAFF en 1984 al Comité de Enlace de las Principales Prefecturas Productoras de Cacahuetes describía con precisión los procedimientos de control de producción y la imposición de sanciones. Desde la aplicación de los actuales controles de producción en 1984 hasta 1986, la superficie de cultivo de cacahuetes había disminuido el 18 por ciento. Esto contrastaba con el aumento de la producción potencial que derivaba de una diversificación del cultivo del arroz y la inclusión del cacahuete en los planes de rotación de cultivos. Las restricciones a la producción habían sido pues eficaces y su aplicación se reforzaba aún más con las sanciones a los agricultores que sobrepasaban las zonas de cultivos designadas. La pérdida de la posibilidad de recibir subvenciones o préstamos gubernamentales o de la prefectura hacía difícil proseguir con la explotación. Para restringir la producción, el Japón sostenía que bastaba con reducir la zona de cultivo, elemento fundamental de aquélla, como quedaba demostrado por el hecho de que, pese a las buenas cosechas de 1984 a 1986, la producción de cacahuetes había disminuido entre esos años un 9 por ciento.

3.4.21 Los Estados Unidos opinaron que la disminución del consumo en el Japón se debía a los precios artificialmente elevados que se seguían aplicando a los cacahuetes en relación con otros alimentos ligeros. Los aumentos sustanciales y constantes de las importaciones de los productos elaborados de cacahuete no sujetos a restricciones indicaban la demanda potencial de cacahuetes en el Japón. Los Estados Unidos estaban a la cabeza del mercado internacional de cacahuetes comestibles y su comercio se veía perjudicado por las restricciones japonesas. Los Estados Unidos recordaron asimismo las afirmaciones formuladas por el Japón de que la diferencia de los costos entre los cacahuetes de producción nacional y los extranjeros era cada vez mayor, y que los primeros no estarían en condiciones de competir con importaciones liberalizadas. Los Estados Unidos consideraron por ende que el contingente aplicado a los cacahuetes tenía la finalidad de protegerlos contra las importaciones y de sostener los precios,

no la de aplicar controles de la oferta interna. La proporción de las importaciones procedentes de todas las fuentes se acrecentaría sustancialmente en ausencia de restricciones, por lo que no se cumplían las condiciones estipuladas en la última frase del artículo XI.2.

3.4.22 El Japón estimaba que era necesario aplicar restricciones sobre las importaciones con precios más bajos, para poder cumplir el plan de regulación de la oferta interna. Con todo, el Japón había conservado un contingente mínimo de importaciones desde el ejercicio fiscal de 1984 a pesar de haber disminuido el consumo interno, y las importaciones representaban del 60 al 70 por ciento de la oferta total de cacahuetes descascarados. El Japón trataba de mantener en el futuro una relación de uno a dos entre la producción y las importaciones. La tasa de aumento del precio de los cacahuetes no era mayor que la de otros productos alimenticios y el descenso a largo plazo del consumo se debía a que la proporción de calorías por habitante estaba en el Japón cerca de su límite máximo, así como a la preferencia de los consumidores por alimentos variados y con menor contenido de grasas. La parte de las importaciones japonesas correspondiente a los Estados Unidos había ascendido del 0 por ciento en 1965 al 48 por ciento en 1985 y la restricción de la importación no estaba perjudicando los intereses de ese país a juicio del Japón. No se preveía para el futuro un aumento de las importaciones de productos elaborados de cacahuete, pues los productos importados eran de calidad inferior a los elaborados en el país y los precios de éstos habían empezado a disminuir.

Carne de bovino y preparados de carne de bovino

3.4.23 Los Estados Unidos observaron que en el Japón no se aplicaban medidas gubernamentales que restringieran la producción de carne de bovino según prescribía el artículo XI.2 c), i); la Ley de Estabilización de los Precios de los Productos Ganaderos estipulaba el mantenimiento de precios cinco veces superiores a los niveles mundiales por medio de una rigurosa restricción de las importaciones. Los preparados y conservas de carne de bovino no eran productos en fase de transformación poco adelantada ni perecederos. Además, las restricciones practicadas eran arbitrarias y abarcaban los productos de carne si estaban preparados de determinada manera, pero no de otra. El contingente para los productos de carne de bovino representaba menos del 1 por ciento del total de importaciones de esa carne, y una fracción del consumo interno; la parte de la producción correspondiente a las importaciones se mantenía muy por debajo de la que imperaría en ausencia de restricciones. Los Estados Unidos adujeron que había una demanda insatisfecha de productos cárnicos, como se desprendía de la creciente demanda de sustitutos no sujetos a contingente y del aumento de las importaciones consecutivo a la liberalización del contingente establecido para otros productos de carne. El contingente era tan restrictivo y de una cuantía tan antieconómica que era práctica común que un importador pagase una prima sustancial a cierto número de titulares de cupos para importar en nombre de éstos. Los Estados Unidos preguntaron asimismo por qué las importaciones de preparados de carne bovina distintos de carne hervida y carne en lata estaban sujetas al Contingente de Importaciones Varias y no a un Contingente Programado; si la demanda era difícil de estimar, no debían estar sujetos a contingente alguno. Además de los argumentos generales sobre el comercio de Estado expuestos en el párrafo 3.3 supra, los Estados Unidos consideraban que las características concretas del sistema de importación de carne de bovino también eran incompatibles con el Acuerdo General. Según un principio de carácter general, las notas interpretativas a los artículos XI, XII, XIII, XIV y XVIII prohibirían que el Japón pudiera llevar a cabo por medio del comercio de Estado lo que no podía hacer conforme con el artículo XI; de hacerlo, se trataría de una restricción encubierta al comercio internacional contraria a lo dispuesto en el preámbulo del artículo XX. Además, el Japón no había cumplido su obligación de asumir la carga de la prueba de que de otra forma se respetaban los criterios enunciados en el apartado d) del artículo XX. Dicho apartado, que sólo podía invocarse para aplicar leyes o reglamentos que fueran por lo demás conformes con las disposiciones del Acuerdo General, se refería al mantenimiento en vigor de monopolios de importación. Sin embargo, la CFG no sólo no ejercía un monopolio sobre el comercio de importación de carne de bovino, sino que la totalidad de las conservas de carne en cuestión quedaban en manos de comerciantes particulares en el marco de un contingente

de importación. En la medida en que se considerara a la CFGI dotada del monopolio de importación de la carne de bovino, esas restricciones acrecentaban claramente la protección por encima del derecho arancelario consolidado en la Lista del Japón para la partida 16.02-2, relativa a los preparados y conservas de carne de bovino con legumbres y hortalizas en recipientes herméticamente cerrados. Los Estados Unidos señalaron además que, si se estimaba que las operaciones de la CFGI correspondían a las de un monopolio de importación, ella debía, en virtud del artículo 31.5 de la Carta y del compromiso de observar lo enunciado en el artículo XXIX del Acuerdo General, importar (cada vez que fuera posible) suficiente carne de bovino para satisfacer íntegramente la demanda interna de carne de bovino importada. No obstante, las importaciones de la CFGI quedaban muy por debajo de la demanda: de ello era prueba la pronunciada diferencia de nivel entre precio interno e internacional. Era cierto que en el artículo 31.5 se hacía con respecto a la prescripción en él contenida la precisión de que regía "con sujeción a las demás disposiciones de esta Carta", pero si bien esas disposiciones podían incluir la del artículo 20.2 c), i), de la Carta, comprenderían igualmente la del artículo 20.4 de la misma. En consecuencia, las políticas de importación japonesas impuestas por conducto de la CFGI eran, prima facie, incompatibles con los compromisos contraídos por el Japón en virtud del artículo XXIX del Acuerdo General.

3.4.24 El Japón insistió en que no pretendía justificar el contingente de importación de productos preparados de carne al amparo del artículo XI.2 c), i), pero sostenía que la restricción de las importaciones era necesaria para el eficaz funcionamiento del monopolio de importación de la carne de bovino por una empresa comercial del Estado, la CFGI, y estaba así justificada en virtud del apartado d) del artículo XX. El contingente de importación de productos preparados de carne se aplicaba de un modo global y era por tanto conforme con la disposición sobre no discriminación contenida en el preámbulo del artículo XX. No se trataba además de una restricción encubierta al comercio, puesto que el contingente se aplicaba correctamente en términos de las disposiciones del Acuerdo General y no se aplicaba a los productos preparados de carne con un contenido cárnico inferior al 30 por ciento. El Japón añadió que la Ley de Estabilización de los Precios de los Productos Ganaderos era la legislación que regía las operaciones del monopolio de importación de la carne de bovino desarrolladas por la CFGI. Ese monopolio de importación funcionaba de acuerdo con lo dispuesto en el artículo XVII; la CFGI efectuaba sus compras de forma no discriminatoria y ateniéndose a consideraciones de carácter comercial. Además, el Japón había notificado a las partes contratantes ese comercio de Estado así como el aumento del precio de importación impuesto a la carne de bovino. Las disposiciones del artículo II.4 no eran aplicables a la importación de carne de bovino, por no estar ésta incluida en la Lista del Japón anexa al Acuerdo General. El Japón hacía hincapié en que la partida arancelaria 16.02 comprendía una amplia gama de productos, muchos de ellos prácticamente idénticos a la carne de bovino, como la carne condimentada o sazonada. La liberalización de la importación de esos productos haría que el monopolio de importación de la carne de bovino careciera de sentido y socavaría en última instancia el sistema de estabilización de los precios de los productos ganaderos. Por esa razón, el Japón consideraba que las restricciones aplicadas a la importación de esos productos preparados de carne constituían "medidas ... necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo, tales como las leyes y reglamentos relativos ... al mantenimiento en vigor de los monopolios administrados de conformidad con el párrafo 4 del artículo II y con el artículo XVII ...". Además, los actuales contingentes no habían quedado agotados, de modo que eran más que suficientemente amplios. Las restricciones calificadas de arbitrarias por los Estados Unidos eran consecuencia de la dificultad en materia de identificación de productos y de la interpretación de las clasificaciones arancelarias de la NCCA. El contingente previsto para los productos de carne representaba el 4,5 por ciento de las importaciones totales de carne de bovino. Una comparación de los precios internacionales de la carne de bovino como la hecha por los Estados Unidos era engañosa, pues no se tomaban en cuenta las diferencias de calidad ni las especificaciones de comercialización. El Japón rechazaba la conjetura de que los importadores estuviesen pagando a cierto número de titulares de cupos para importar en nombre de éstos, puesto que la cuantía del contingente atribuido a cada uno de ellos dictaba de ser antieconómica desde el punto de vista

comercial. Los preparados de carne no podían transferirse al sistema de Contingente Programado, pues era difícil estimar la oferta/demanda con ellos relacionada debido a la índole heterogénea de esta categoría. De ahí que se les agrupase en un contingente, sobre la base de su valor, que se atribuía en función de las diferentes solicitudes.

Frutas y sus derivados

3.4.25 Los Estados Unidos sostuvieron que las medidas adoptadas por el Japón relativas a la producción de frutas no eran programas de regulación de la oferta para restringir la producción sino, en la mayoría de los casos, medidas para vigilar la tasa de aumento de los nuevos cultivos. No existían programas internos que afectasen a las bayas, pese a que el jugo de bayas estaba sujeto a restricciones a la importación; tales restricciones eran pues enteramente injustificables en virtud del artículo XI. No había tampoco programas de sostenimiento de los precios para ninguna de las frutas de que se trataba ni se exigía que el Gobierno las adquiriese en ningún nivel de comercialización ni a ningún precio de activación. No se aplicaban sanciones por producir más de la cantidad estipulada. En cambio, un programa de estímulo a la exportación de manzanas, instituido en 1985, había creado incentivos para una mayor producción. Además, el Gobierno había subvencionado la conversión del cultivo de naranjas Unshu-mikan en cultivos de otras frutas. Sólo en el caso de las piñas (ananás), la producción había seguido una tendencia descendente sostenida. La superficie de cultivo de manzanas en realidad había aumentado constantemente, mientras que la producción de otras frutas había fluctuado. La producción japonesa de jugo de manzana mostraba tantas variaciones de un año a otro, que cabía poner en duda la eficacia de las medidas de control de esa producción. El Japón había informado en otro foro internacional que preveía una mayor expansión de la producción y de la superficie destinada a la producción de frutas. Según las proyecciones del último Plan fundamental para el fomento de la industria frutícola, preparado por el MAFF, la producción de la mayoría de las frutas cultivadas subiría sustancialmente de ahora a 1995. Además, las proyecciones de la producción potencial del Japón eran engañosas, pues no tomaban en cuenta las posibilidades de otros cultivos y se basaban en un período en que no había habido importaciones.

3.4.26 El Japón sostuvo que se habían impuesto medidas eficaces de control de su producción de frutas. Las superficies de cultivo fijadas como objetivo se habían establecido por debajo de los niveles de producción potencial calculados según una fórmula de regresión semilogarítmica, teniendo en cuenta la superficie efectivamente cultivada. Esta había sido inferior a los niveles establecidos como objetivo y, salvo en el caso de las manzanas, la superficie de cultivo de cada fruta había sido en 1986 menor que en el momento en que se impusieron restricciones en materia de nuevos cultivos. Aunque la superficie de cultivo de manzanas era mayor en 1986 que en 1983, el aumento había sido muy pequeño y la superficie cultivada considerablemente menor que la superficie potencial de cultivo de esa fruta. Las restricciones a la producción se aplicaban eficazmente, pues los cultivos excesivos se sancionaban con la exclusión del productor de las listas de posibles beneficiarios de las subvenciones o préstamos gubernamentales, lo que hacía difícil la prosecución de su actividad de explotación agrícola. Si bien la producción efectiva de frutas fluctuaba con arreglo a las condiciones meteorológicas, el producto por hectárea tendía a estabilizarse en un plazo de dos o tres años. Las restricciones sobre la superficie servían eficazmente de este modo para controlar la producción. Además, el Japón no había tomado ninguna medida para acrecentar las exportaciones de manzanas. El desplazamiento de las naranjas Unshu-mikan no traería consigo un aumento de la superficie destinada al cultivo de otras frutas, puesto que la superficie total prevista para éstas estaba limitada.

3.4.27 Los Estados Unidos señalaron que en su gran mayoría las frutas producidas en el Japón se consumían frescas y no elaboradas. No creían, por tanto, que la libre importación de los derivados de frutas fuera a socavar las medidas internas relativas a las frutas frescas. No consideraban que los derivados de frutas de que se trataba fueran "productos similares" a las frutas destinadas a consumirse frescas, y aludieron en particular a las diferencias entre el jugo de uvas Concord y las uvas frescas

de mesa. Además, los jugos concentrados no eran especialmente perecederos y se almacenaban fácilmente durante un año o más. Salvo durante las pocas semanas del año en que el producto fresco se cosechaba y comercializaba, estos productos no competían directamente con el producto fresco. El resto del tiempo servían para permitir al consumidor obtener productos que en su forma fresca no estaban disponibles en absoluto o sólo lo estaban a precios sumamente elevados. Los Estados Unidos indicaron que no había restricciones sobre las frutas frescas que se transformaban en jugo ni sobre las frutas congeladas. Existía un comercio internacional importante de frutas frescas y un creciente comercio de exportación de manzanas congeladas al Japón para elaborar jugo. Los Estados Unidos estimaban que la verdadera razón del contingente estaba reflejada en la notificación del Japón al GATT, donde se afirmaba que el sector recientemente desarrollado, compuesto de empresas relativamente pequeñas, se había visto en dificultades debido principalmente a las importantes reservas excedentarias de jugo de naranja Unshu Mandarin. El verdadero motivo de los controles impuestos sobre los jugos de frutas distintos de los de agrios era reducir la competencia que afrontaba el jugo de naranja Unshu-Mikan.

3.4.28 El Japón indicó que no había diferencia alguna en la producción de frutas para consumo en fresco o para elaboración. La transformación sufrida por esos productos consistía simplemente en su prensado, exprimido o concentración, y se consideraban productos intermedios que se utilizarían en la producción de artículos finales, como bebidas de frutas. Eran con todo perecederos, pues su calidad y valor disminuían después de un determinado tiempo -como los concentrados de tomate, cuyo carácter perecedero había constatado un anterior Grupo Especial- y competían directamente con las frutas frescas. El Japón estimaba que los derivados de frutas importados y sus frutas frescas sujetas a restricciones internas eran prácticamente idénticos, pues ambos se utilizaban como materia prima para la producción de bebidas de frutas. El jugo de uvas Concord se consumía igual que otro jugo de uva y constituía por ello un producto similar. Era por consiguiente necesario imponer restricciones a la importación de estos derivados de frutas, para asegurar la aplicación eficaz de los controles de la producción interna de frutas frescas. La cantidad de frutas frescas y de manzanas congeladas importadas era tan pequeña que no afectaba ni anulaba los controles sobre la producción nacional de esas frutas.

3.4.29 En contra de las afirmaciones del Japón de que la demanda estaba estancada, los Estados Unidos observaron que se había registrado un aumento espectacular de las importaciones de jugo de frutas entre 1983 y 1985, al mismo tiempo que se había incrementado la producción japonesa, lo que demostraba una demanda del mercado cada vez mayor. Mientras tanto, los exportadores de los Estados Unidos se quejaban de que sus ventas potenciales estuviesen restringidas por los contingentes. La pasta, el puré y la pulpa de frutas se utilizaban en la industria alimentaria para muchas otras cosas, además de la producción de jugos y bebidas de frutas, y cada vez más para nuevos alimentos ligeros y sanos, cuya demanda potencial en Japón era muy elevada. La parte de las importaciones se estaba pues manteniendo muy por debajo del nivel que cabría razonablemente esperar que existiera sin tales restricciones, en contra de lo dispuesto en el artículo XI.2. Los Estados Unidos consideraban asimismo que las importaciones de productos de fruta para alimentos de bebé eran lo suficientemente importantes y previsibles como para justificar su retiro del Contingente de Importaciones Varias y el establecimiento de un Contingente Programado. Los datos del Japón sobre el Contingente Programado de 1985 en cuanto a los jugos concentrados eran engañosos, pues el grueso del contingente de ese año había consistido en un "contingente de emergencia". Los Estados Unidos señalaron además que lo tardío de los anuncios del contingente japonés aumentaba la incertidumbre y los costos para los comerciantes y era irrazonable.

3.4.30 El Japón observó que los contingentes de importación para los derivados de frutas en cuestión habían aumentado cada año, pese a la disminución o el estancamiento de la producción interna y a una menor demanda de frutas en general. Además, los niveles a que se establecían los contingentes de importación eran mucho más elevados que las importaciones reales. Se habían ampliado igualmente

los contingentes de importación para los jugos distintos de los de agrios, y desde 1984 se habían establecido contingentes mínimos para los jugos de uva y de manzana, así como para los jugos distintos de los de agrios. Las importaciones de purés, pastas y pulpas de ciruela, frutas tropicales y bayas estaban liberalizadas desde 1984. El monto total del Contingente Programado para los jugos concentrados había sido de 11.500 toneladas métricas en el ejercicio fiscal de 1985, aunque se había anunciado un contingente mínimo de importación de 5.500 toneladas métricas. Como consecuencia de ello, la proporción de las importaciones respecto de la producción nacional había sido en 1985 del 14 por ciento en el caso de los purés y las pastas de frutas, del 42 por ciento en el de las pulpas de frutas y del 27 por ciento en el de los jugos de frutas distintos de los de agrios. El Japón señaló además que cada año se creaban y comercializaban cerca de un centenar de productos nuevos basados en los derivados de frutas en cuestión. En cuanto al anuncio del contingente, solía hacerse con regularidad en el curso del ejercicio fiscal.

Piñas (ananás) en conserva

3.4.31 Los Estados Unidos mantuvieron que no existía un plan de regulación de la oferta nacional de piñas (ananás) enlatadas, y que las medidas que afectaban a la producción de piñas (ananás) frescas se aplicaban como orientaciones administrativas y, desde un punto de vista jurídico, eran por tanto meramente optativas. Los Estados Unidos señalaron que, si bien la producción de piñas había disminuido durante largo tiempo, en los últimos años había aumentado y el Gobierno del Japón proyectaba nuevos incrementos para el futuro. Esto parecía indicar que las restricciones a la producción no eran eficaces o que los productores habían recibido por otro lado orientaciones en el sentido de ampliar la superficie dedicada a este cultivo.

3.4.32 El Japón insistió en que el artículo XI.2 c), i) exigía que las medidas de restricción fueran eficaces, pero no necesariamente obligatorias. Los controles de la producción se aplicaban en el Japón tanto a las piñas (ananás) en fresco como a las enlatadas, y en favor de su eficacia hablaba con claridad el hecho de que había disminuido radicalmente la superficie dedicada al cultivo de piñas y se había reducido la producción de piñas enlatadas. Asimismo se había reducido el número de las fábricas elaboradoras de esta fruta. Las restricciones aplicadas a la superficie de cultivo y a la producción se imponían además junto con sanciones por excesos en las superficies cultivadas o en los envíos, pues la pérdida de las subvenciones o créditos oficiales haría difícil la gestión agrícola ulterior.

3.4.33 Los Estados Unidos mantuvieron que las piñas (ananás) enlatadas no eran un producto similar a las piñas (ananás) frescas. Los Estados Unidos estimaban que las piñas enlatadas no eran un producto en fase de transformación poco adelantada ni perecedero, pues podían conservarse durante años sin pérdida de su valor.

3.4.34 El Japón expuso que como la mayor parte de su producción nacional de piñas frescas se elaboraba para transformarlas en piñas enlatadas, eran un producto "prácticamente idéntico" a las piñas (ananás) conservadas o preparadas objeto del contingente. El Japón consideraba que las piñas (ananás) enlatadas se encontraban en una fase de transformación poco adelantada pues estaban simplemente cortadas, inmersas en almíbar y envasadas en latas simplemente para su transporte. Además, las piñas enlatadas eran perecederas porque el sabor, el color y la solidez de la carne de la piña, así como el color del almíbar, cambiaban y se deterioraban con el tiempo. Los consumidores japoneses eran muy sensibles a la calidad de los alimentos y consideraban no comestibles los productos enlatados cuya fecha de fabricación fuera antigua. Las piñas enlatadas de importación competían directamente con las producidas para su elaboración en el Japón.

3.4.35 Los Estados Unidos señalaron que la falta de restricciones a la importación de piñas (ananás) frescas o congeladas, productos que competirían mucho más directamente con las piñas (ananás) frescas, indicaba que el contingente era de hecho innecesario para la aplicación de los controles de la oferta

nacional de piñas frescas. Los Estados Unidos hicieron observar además que el Japón importaba y enlataba una cantidad considerable y creciente de piñas congeladas, también destinadas a sus consumidores, y concluyó que la verdadera finalidad del contingente de importación era proteger a la industria japonesa del enlatado y conserva de piñas.

3.4.36 El Japón hizo observar que las piñas frescas y enlatadas que se producían en Okinawa eran de calidad inferior a las producidas en el extranjero, y que la competitividad de las piñas enlatadas en el mercado internacional era poca y decreciente. Las restricciones a la importación se imponían, empero, como medio de asegurar la aplicación efectiva de los controles de la producción nacional habida cuenta de la tendencia a la baja del consumo, y no con el propósito de proteger a la industria de enlatado y conserva de piñas. La libre importación de piñas (ananás) enlatadas, relativamente baratas, haría ineficaces las medidas de restricción de la producción nacional. Las importaciones de piñas frescas para su enlatado eran virtualmente nulas por su volumen y costos elevados de transporte. Las piñas congeladas que se importaban en el Japón daban lugar a un producto enlatado que era inferior a las piñas enlatadas de Okinawa y se vendía en grandes contenedores para usos comerciales, y no en latas pequeñas como el producto nacional de más calidad. Iba pues dirigido a un segmento distinto de la demanda de consumo y no hacía ineficaces los controles impuestos a la producción de piñas en bruto y productos enlatados.

3.4.37 Los Estados Unidos consideraron que el contingente reducía las importaciones procedentes de todas las fuentes por debajo del nivel que tendrían si aquél no existiera, y recordaron que la industria japonesa de elaboración era ineficiente, que los precios al por menor de las piñas enlatadas alcanzaban en el Japón un nivel superior al doble que en los Estados Unidos, y que las piñas enlatadas de Okinawa eran de calidad inferior a las importadas. El nivel del contingente no se había aumentado a pesar de que los datos japoneses indicaban que la demanda de piñas (ananás) enlatadas iba en aumento y que crecía también la ineficiencia relativa de la industria japonesa.

3.4.38 El Japón hizo observar que el ritmo de disminución de la producción nacional de piñas enlatadas era superior al ritmo de disminución de la demanda. Al mismo tiempo, el contingente de importación había mantenido un nivel constante que, desde el ejercicio fiscal de 1984, había sido superior al de la producción nacional.

3.4.39 Los Estados Unidos sostuvieron que el contingente se administraba de manera que discriminaba entre los proveedores. El contingente se distribuía entre 61 titulares de cupos, pero a siete de ellos les correspondía aproximadamente el 50 por ciento del contingente. Los Estados Unidos adujeron que entre los principales titulares de los cupos regía el entendimiento informal de que cada uno importaría únicamente de determinados países. Así, los titulares de los cupos no competían entre sí para garantizar el suministro y podían aprovechar al máximo su poder monopsonico.

3.4.40 El Japón respondió que los titulares de los cupos no estaban obligados a importar de ningún proveedor determinado, puesto que el contingente no se asignaba por países. Las fuentes de importación de las piñas enlatadas dependían de la competitividad internacional de los países exportadores.

Tomate y sus derivados

3.4.41 Los Estados Unidos dijeron que no creían que el Japón administrase un plan de regulación de la oferta interna que hiciera necesario imponer restricciones a las importaciones de jugo de tomate, "ketchup" y salsa de tomate. Los Estados Unidos no ponían en duda que en los últimos años hubiera disminuido la producción de tomates para elaboración, pero observaron que no estaban restringidas las importaciones de tomates frescos ni de los derivados de tomate competidores con un menor grado de elaboración. Los purés, pastas o tomates enteros importados podían utilizarse para la producción de "ketchup", salsa o jugo. Además, no se aplicaban restricciones a la producción y comercialización

de las pastas, purés y tomates enteros elaborados nacionales. Parecía pues que la oferta de tomates para un nivel más alto de elaboración no estaba en realidad restringida, como se preveía en el artículo XI.2 c), i). Los Estados Unidos estimaban que si bien el sistema podía proteger a los productores de tomate, el beneficio mayor era para las empresas de elaboración de este producto.

3.4.42 El Japón manifestó que, en el caso de un producto agrícola distribuido internacionalmente siempre en su forma simplemente elaborada, resultaba obvio que se trataba de un producto elaborado que era asimismo un producto agrícola en el sentido definido en el artículo XI.2 c). Según la conclusión del informe del Grupo Especial sobre "CEE-Programa de precios mínimos, licencias y depósitos de garantía para la importación de determinadas frutas, legumbres y hortalizas elaboradas" (L/4687), los concentrados de tomate quedaban comprendidos en la definición de "producto agrícola ..., cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe éste" en el sentido del artículo XI.2 c). A los efectos de su elaboración, jamás se comercializaban los tomates en sí, sino invariablemente sus derivados (jugo de tomate, etc.), o sea en su forma simplemente elaborada, por ejemplo mediante molturación y prensado. El Japón sostenía por tanto que era evidente que el jugo, el "ketchup" y la salsa de tomate quedaban comprendidos en la definición de "producto agrícola ..., cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe éste". Señaló además que las restricciones a la importación de derivados de tomate elaborados eran necesarias para que la restricción de la producción surtiera pleno efecto. De haber una importación libre de los derivados de tomate elaborados, sin ninguna restricción a su importación, las medidas oficiales de restricción de la producción de tomates para elaboración carecerían de todo efecto. Se habían aplicado medidas restrictivas oficiales no sólo a la producción de tomates para elaboración sino también a la producción de jugo, "ketchup" y salsa de tomate. En términos de su volumen, la producción de tomates para elaboración había disminuido el 60 por ciento, de 360.000 toneladas en 1980, un año antes de imponerse la restricción de la producción, a 140.000 toneladas en 1985. La superficie de cultivo había descendido drásticamente, de 5.300 a 2.200 ha entre 1980 y 1985, debido a la eficaz aplicación de las restricciones mediante contratos entre productores y empresas de elaboración y por las sanciones impuestas al exceso de producción. Una orden gubernamental dictada a las empresas de elaboración daba aplicación efectiva a los controles aplicados al jugo, "ketchup" y salsa de tomate. El volumen de la producción de jugo de tomate había disminuido un 33 por ciento, de 129.000 toneladas en 1980 a 86.000 toneladas en 1985. A consecuencia de ello también había disminuido el número de fábricas de elaboración.

3.4.43 Los Estados Unidos afirmaron que el "ketchup" y la salsa de tomate no eran productos similares a los tomates frescos. Además, la salsa y el "ketchup" de tomate eran productos en fase de elaboración adelantada y no perecederos. De hecho, casi todos los tomates estaban en la actualidad "provisionalmente preparados" pues se realizaba una elaboración básica inmediata de los tomates maduros, y después se mantenían en estado de "provisionalmente preparados" durante un período de hasta un año antes de su elaboración ulterior en puré, pasta, jugo, salsa o "ketchup". En cuanto a la conclusión de un grupo especial anterior en el sentido de que los concentrados de tomates eran perecederos, los Estados Unidos señalaron que el "ketchup", el jugo y la salsa de tomate solían venderse previo almacenamiento a los consumidores, los cuales no estaban en condiciones de advertir una diferencia de calidad entre el "ketchup" que hubiera estado almacenado durante seis meses o un año (necesariamente de la misma cosecha de tomates). De ahí que su valor al por menor no bajase en el curso de un período razonable de almacenamiento o de una a otra cosecha.

3.4.44 El Japón recordó que, desde el punto de vista de la variedad y sus características, así como de los métodos de cultivo, recolección y distribución, los tomates para elaboración eran muy diferentes de los tomates de mesa para consumo directo. En términos de la legislación japonesa, había una clara separación entre ambos tipos de tomates. En consecuencia, se trataba de dos productos agrícolas enteramente distintos. Los tomates de mesa para consumo directo no se destinaban a la elaboración. Los tomates para elaboración no servían para ningún otro fin y se comercializaban siempre en forma de derivados de tomate (jugo de tomate, etc.) únicamente en su forma simplemente elaborada. Los

tomates para elaboración eran pues "productos similares" a los derivados de tomate elaborados. En el Japón, el jugo de tomate no era concentrado ni se le añadía agua, por lo que se hallaba en una fase de elaboración poco adelantada y era todavía perecedero. El "ketchup" y la salsa se elaboraban sencillamente por molturación o prensado, y mediante la adición de azúcar u otros productos al concentrado resultante después de la extracción del jugo. Una vez abiertos, el jugo, el "ketchup" y la salsa de tomate eran rápidamente contaminados por microorganismos y en el transcurso de un día dejaban de ser comestibles. El Japón sostenía que estaba científicamente demostrado que el jugo de tomate enlatado y el "ketchup" con envase de plástico se deterioraban con el paso del tiempo en razón de la degradación de sus principales componentes, el colorante rojo y la vitamina C que contenían, y que en consecuencia estos productos seguían siendo perecederos porque su calidad y valor disminuían después de cierto tiempo, como había constatado un grupo especial anterior en el caso de los concentrados de tomate. Añadió el Japón que, además, en contra de lo que habían afirmado los Estados Unidos, los concentrados de tomate examinados por ese grupo especial anterior también estaban empaquetados para consumo directo al igual que para su ulterior elaboración.

3.4.45 Los Estados Unidos mantuvieron que en caso de haber un problema de regulación de la oferta que hiciera preciso un contingente, sería lógico restringir la oferta del producto fresco y, de ser necesario, la del producto en la primera fase de elaboración. Al no ser necesario imponer estas restricciones a las importaciones de tomates frescos, tomates semielaborados a granel, pasta y puré de tomate, los Estados Unidos no podían aceptar que fuera necesario imponer restricciones a los productos en fases de elaboración más adelantadas. La libre importación de salsa de tomate y de "ketchup" no perjudicaría a la restricción impuesta a la oferta interna de tomates frescos. Los Estados Unidos sostenían que el contingente actuaba en el sentido de proteger a la industria japonesa de elaboración.

3.4.46 El Japón estimó que las restricciones impuestas a la importación eran necesarias para la aplicación de las medidas oficiales que limitaban las cantidades producidas, y no operaban en el sentido de proteger a la industria de elaboración. Siete fábricas de elaboración que en 1980 absorbieron 140.000 toneladas de tomate para elaboración habían cerrado. Su productividad potencial no se había transferido a otras fábricas. No había necesidad de imponer restricciones a la importación de tomates de mesa para consumo directo porque éstos no se destinaban a la elaboración. No se importaban tomates para elaboración porque éstos se transportaban inmediatamente después de ser cosechados a las fábricas de elaboración, en que eran prensados, filtrados y transformados en jugo de tomate fresco empaquetado. No se hacía jugo de tomate a partir del puré o la pasta de tomate. En el Japón, el puré de tomate era un subproducto de la obtención del jugo y se utilizaba para producir "ketchup" y salsa. Las restricciones a la producción e importaciones de "ketchup" y salsa se aplicaban para que no fueran inútiles las impuestas a la producción de tomate para elaboración. El aumento de las importaciones de puré y pasta de tomate era consecuencia de la prestación de una debida consideración al acceso de las importaciones, y no anulaba las restricciones impuestas a la producción nacional de tomate para elaboración. Al contrario, al aumentar las importaciones de puré y pasta decrecía la producción nacional de éste, lo cual hacía precisa una restricción todavía mayor de la producción nacional de tomate para elaboración.

3.4.47 Los Estados Unidos adujeron que el régimen de contingente perjudicaba a sus intereses comerciales. La salsa de tomate y el "ketchup" se identificaban en gran medida por sus marcas, y la calidad de los productos estadounidenses estaba ya reconocida en el mercado japonés. Sin embargo, el volumen del contingente era demasiado restrictivo y no permitía el desarrollo del mercado. El contingente retenía la parte de las importaciones en relación con la producción nacional en una fracción del 1 por ciento, muy por debajo del nivel que imperaría en ausencia de restricciones.

3.4.48 El Japón señaló que a pesar de haber disminuido el consumo, los contingentes de importación del jugo y la salsa y el "ketchup" de tomate se habían trasladado del régimen de Contingente de Importaciones Varias al de Contingente Programado. Asimismo se habían aumentado sus niveles para

asegurar el acceso a las importaciones. En el caso del jugo de tomate, el contingente había aumentado de 3.000 kl en 1983 a 5.000 kl en 1985. También se había acrecentado el contingente de "ketchup" y salsa de tomate, de 3.000 toneladas en 1983 a 5.000 toneladas en 1985.

3.4.49 Los Estados Unidos adujeron también que el funcionamiento del contingente no era razonable. El contingente se adjudicaba de tres maneras: mediante asignación a los fabricantes, mediante asignación a nuevos importadores y por el orden cronológico de llegada de las solicitudes de importación. Este contingente no se asignaba en las dos semanas siguientes a su anuncio, sino semanalmente por pequeñas cantidades. Las compañías que deseaban participar en el contingente tenían que solicitar de nuevo cada una de las asignaciones y presentar cada vez un pedido del producto. Además, el mayor fabricante japonés de "ketchup" controlaba aproximadamente el 50 por ciento del contingente, con lo que se inhibía el mercado.

3.4.50 El Japón señaló que el sistema de contingentes de importación era razonable por cuanto servía para eliminar a los que no utilizaban su asignación y para garantizarla a quienes tenían efectivamente la intención de utilizarla. El tiempo transcurrido por término medio entre la fecha límite para la presentación de las solicitudes y la asignación de los contingentes, así como entre el anuncio de éstos y esa fecha límite, era de dos semanas. La "asignación semanal" a que se habían referido los Estados Unidos no correspondía a las asignaciones destinadas a los usuarios, sino que era uno de los métodos de asignación de contingentes a los comerciantes, esto es, el del orden cronológico de llegada de las solicitudes de importación. Ese método se aplicaba de haber un remanente contingentario una vez efectuadas las asignaciones a los importadores tradicionales, los nuevos importadores y los usuarios. El remanente se iba asignando en ese caso hasta que el contingente quedara agotado. Cuando se aplicaba ese método de asignación, no se exigía a los solicitantes que presentaran el pedido de un usuario final. El contingente de importación efectivamente asignado al principal fabricante japonés de "ketchup" había representado tan sólo el 5 por ciento del volumen total del contingente en 1986, en tanto que el asignado a un importante exportador estadounidense de "ketchup" al Japón había sido del 8 por ciento.

3.5 Artículos X y XIII

3.5.1 Los Estados Unidos recordaron que con arreglo al artículo X.1, las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que se refirieran a las prescripciones, restricciones o prohibiciones de importación o exportación "serán publicados rápidamente a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos". Además, el artículo XIII.3 b) estipulaba que la parte contratante que aplicara contingentes de importación "publicará el volumen o valor total del producto o de los productos cuya importación sea autorizada durante un período ulterior dado, así como cualquier cambio sobrevenido en dicho volumen o valor". El Japón no respetaba las prescripciones de estos artículos en cuanto a la transparencia, la especificidad y la oportunidad del aviso publicado. La falta de transparencia afectaba particularmente a la aplicación del Contingente de Importaciones Varias, sistema que abarcaba, al menos en parte, a siete de las 12 categorías en litigio. El Japón no había publicado una lista completa de las cantidades del contingente que se asignarían a cada uno de los productos comprendidos en el Contingente de Importaciones Varias, ni la lista de esas cantidades en el pasado. Tampoco existían listas de los importadores que recibían las asignaciones publicadas, si bien el volumen de dicho contingente se determinaba en parte sobre la base de las asignaciones tradicionales. Los Estados Unidos observaron además que, en el caso de los contingentes cuyos volúmenes se publicaban, esta información se anunciaba con frecuencia a finales del período del contingente. Con ello se creaba una nueva traba al comercio, en contra de la finalidad perseguida con los artículos X.1 y XIII.2 c).

3.5.2 El Japón afirmó que cumplía con todos los requisitos de publicación prescritos por los artículos X.1, X.3 y XIII.3, y el Código de Licencias de Importación, en el sentido de que el aviso publicado era transparente, específico, suficiente y equitativo. Como el carácter heterogéneo de los productos comprendidos en el Contingente de Importaciones Varias no permitía asignar un contingente

para cada uno de ellos, éstos se agrupaban en el contingente sobre la base de su valor. El artículo XIII.3 b) exigía que las partes contratantes publicaran "el volumen o valor total del producto o de los productos ...", lo que permitía optar por la publicación del valor de un contingente para un conjunto de productos, como en el caso del Contingente de Importaciones Varias del Japón. El Japón estaba facultado a no publicar la lista de titulares de cupos en virtud del artículo X.1, donde se estipulaba que "las disposiciones de este párrafo no obligarán a ninguna parte contratante a revelar informaciones de carácter confidencial cuya divulgación pueda constituir un obstáculo para el cumplimiento de las leyes, sea contraria al interés público o perjudique los intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas". Además, el artículo XIII.3 a) disponía que "... no estará obligada a revelar el nombre de los establecimientos importadores o abastecedores". La publicación de los nombres de titulares de cupos causaría una perturbación innecesaria en el comercio de un producto, por propiciar una intervención anticompetitiva entre los importadores y precipitar los intentos de tomar el control de las empresas titulares de cupos, en especial las más pequeñas. Además, las disposiciones del artículo X no exigían necesariamente a las partes contratantes la publicación de los resultados de la asignación y la publicación del contingente asignado el año anterior para productos importados en virtud del Contingente de Importaciones Varias revelaría posiblemente las asignaciones concedidas a cada uno de los comerciantes, en los casos en que había sólo unos pocos beneficiarios del contingente. Los comerciantes que deseaban exportar hacia el Japón podían manifestar su interés al público japonés mediante una publicación de la JETRO ("TSUSHOKOHO"), que solían leer los importadores.

3.5.3 En cuanto a lo afirmado por los Estados Unidos de que la dilación en anunciar el contingente creaba una traba al comercio, porque la cuantía del contingente raramente se publicaba para un período futuro, el Japón señaló que la afirmación se refería al período durante el que se permitía la importación del producto, que en el Japón estaba fijado en diez meses después de haberse extendido el certificado de asignación. El plazo de seis meses no era el período del contingente sino simplemente el plazo para el anuncio de los contingentes.

3.5.4 Los Estados Unidos indicaron que, con arreglo al artículo X.3, las partes contratantes debían aplicar sus leyes, reglamentos y disposiciones administrativas relativos a las prohibiciones o restricciones a las importaciones de "manera equitativa". Esta obligación abarcaba la publicación de informaciones sobre un contingente y la administración del contingente. Era especialmente importante que el importador tuviese acceso a la información sobre el valor o volumen, a fin de poder utilizar en la práctica los contingentes. Omitir esta información para los productos comprendidos en el Contingente de Importaciones Varias no era equitativo. La práctica de anunciar los contingentes de importación en fechas arbitrarias, después de haberse evaluado la situación de la oferta y la demanda, no permitía a los exportadores de productos agrícolas hacia el mercado japonés efectuar una planificación normal ni hacer previsiones de mercado. La aplicación de las restricciones del Japón a la importación de productos agrícolas era innecesariamente compleja: algunos de los 12 productos objeto de reclamación se importaban dentro del Contingente Programado, otros en el ámbito del Contingente de Importaciones Varias, y otros en régimen de ambos contingentes, según el producto específico de que se tratara dentro de una categoría de cuatro dígitos de la NCCA. El Contingente de Importaciones Varias se asignaba sólo a empresas comerciales que ya tenían pedidos de los usuarios finales y disponían de una experiencia anterior en la importación, con lo que se excluía de hecho a cualquier nuevo importador y se limitaba el crecimiento potencial de las importaciones. La plena utilización del Contingente de Importaciones Varias estaba frenado por la cantidad de contingentes asignados a personas que no los utilizaban. No era claro qué importadores o qué productos recibían una asignación. Como el Contingente de Importaciones Varias se determinaba en parte teniendo en cuenta el total de las importaciones realizadas el año anterior dentro de dicho contingente, el hecho de no haber utilizado plenamente el contingente tendía a producir en el futuro su disminución. Los Estados Unidos aludieron a las dificultades especiales que se habían creado por la denegación de licencias de importación de productos como base congelada de yogur, helados, barras de carne desecada y jugo de manzana no concentrado. El Gobierno japonés,

además, no asignaba ningún contingente a los nuevos importadores en el caso de ciertos productos; no podía haber ningún motivo válido para esa traba no equitativa al comercio.

3.5.5 El Japón insistió en que se habían publicado todas las informaciones relativas a los procedimientos aplicables al Contingente de Importaciones Varias, con inclusión de los productos comprendidos en el contingente, el valor del contingente global en dólares EE.UU., las condiciones requeridas a los candidatos, los documentos y modalidades necesarias para la asignación de contingentes, el lugar y fecha de presentación de las solicitudes y otros aspectos pertinentes. En principio la cuantía de cada contingente de importación se fijaba dos veces al año, y en general el contingente se anunciaba a intervalos regulares, en cada semestre del ejercicio fiscal en el momento en que se disponía de las estimaciones relativas a la oferta/demanda. El Japón acotó que la asignación de contingentes formaba parte del proceso de reajuste oficial de la oferta y la demanda. Además, la Recomendación adoptada el 19 de mayo de 1987 por el Comité de Licencias de Importación, del GATT, no imponía a sus participantes la obligación de proceder al anuncio en una fecha determinada cada año ni en la misma fecha para todos los productos en cuestión. Como debía tenerse la certeza de importar los productos necesarios en función de la situación de la oferta/demanda interna, los contingentes para ciertos productos se asignaban sólo a los solicitantes que ya tuviesen experiencia en la actividad importadora. En estos casos, se exigía un conocimiento profesional de la importación y comercialización de un producto determinado, para facilitar y asegurar las operaciones de importación. Los nuevos importadores podían recibir asignaciones de contingentes para todos los productos que no planteasen estos problemas. Así pues, en el Contingente Programado había sólo tres productos que no podían serles asignados (piña (ananás) preparada y en conserva, legumbres de vaina secas y cacahuetes). El Japón observó también que, contrariamente a lo afirmado por los Estados Unidos, el valor total del Contingente de Importaciones Varias había aumentado con el tiempo y se conformaba plenamente a las prescripciones del Acuerdo General. Los que nunca habían recibido antes asignaciones del Contingente de Importaciones Varias tenían asimismo la posibilidad de aspirar a la mayoría de los productos, salvo la carne enlatada, otros productos preparados y conservas de carne y jugos naturales. Además de requerir conocimientos técnicos, las importaciones de estos tres productos competían directamente con las incluidas en el Contingente Programado, y debían tomarse en cuenta los efectos de las asignaciones del Contingente de Importaciones Varias. Sin embargo, como la exigencia de haber realizado importaciones anteriormente por un valor anual igual o superior a 50.000 dólares EE.UU. no se limitaba a las de productos agrícolas sujetos a contingentes sino que se refería a todas las importaciones, esta condición no era difícil de cumplir. Además, dada la dificultad para realizar las estimaciones de la oferta y demanda de estos productos del Contingente de Importaciones Varias, al hacerse las asignaciones a empresas comerciales que ya tenían pedidos efectivos de usuarios finales se garantizaba que la oferta se correspondía con la demanda real y podía satisfacerla. Además, se asignaban contingentes para todos los productos en cuestión al nivel de cuatro dígitos de la NCCA. Aproximadamente la mitad de la demanda interna japonesa de productos lácteos se atendía mediante importaciones, y también se importaban barras de carne desecada y jugo de manzana no concentrado.

3.6 Otras cuestiones sometidas al Grupo Especial

3.6.1 El Japón recordó que el mandato del Grupo Especial exigía tomar en cuenta todos los elementos pertinentes. A juicio del Japón, entre éstos figuraban las realidades históricas del GATT y de la Ronda Uruguay. La mayoría de las partes contratantes aplicaba a los productos agrícolas medidas proteccionistas diversas según sus propias circunstancias sociales y económicas, así como en función de la situación y entorno de su propio sector agrícola. Merecía señalarse, en especial, que algunos de los productos que el Grupo Especial examinaba eran también objeto de restricciones impuestas por los Estados Unidos a las importaciones de los mismos en virtud de la exención concedida a ese país en 1955 para la aplicación de restricciones a las importaciones de productos agrícolas. Debía considerarse que no todos juzgaban conveniente insistir en la eliminación total de un pequeño número restante de restricciones a las importaciones de productos agrícolas, sin evaluar cuidadosamente la importancia económica y

social de estas medidas. Pese a las diversas limitaciones de la agricultura en el Japón, como la reducida superficie cultivable, el gran número de explotaciones agrícolas y la pequeña dimensión de éstas, la liberalización de las importaciones de productos agrícolas se había proseguido durante años, y el número de productos sujetos a restricciones a la importación había disminuido de manera radical. Sólo quedaban sujetos a restricciones los productos primarios importantes del país o los cultivos específicos indispensables para mantener el desarrollo económico regional. El Japón era el principal importador neto del mundo y el mejor cliente de los Estados Unidos en cuanto a los productos agrícolas. Como consecuencia de ello, la autosuficiencia alimentaria del Japón había descendido constantemente en los dos últimos decenios, hasta ser la más baja de un país industrial. En agricultura existían legítimas "características específicas" que no podían regirse únicamente por criterios de rentabilidad económica. A tal respecto, citó como de particular importancia: la cambiante situación de la oferta y la demanda de alimentos en el mercado mundial; la necesidad de mantener cierto nivel de producción agrícola interna sostenible; y el correcto desarrollo de las economías agrícolas rurales acompañado de sólidas comunidades agrícolas rurales para asegurar la estabilidad nacional. El objetivo de establecer en la Ronda Uruguay nuevas normas del GATT sobre el comercio en el ámbito de la agricultura reflejaba cuál era la situación en este sector, y no era justo que se juzgase separadamente la legitimidad de los contingentes aplicados por el Japón a las importaciones de estos 12 productos sin tomar en cuenta los debates y los resultados finales de la Ronda Uruguay. A juicio del Japón, las soluciones justas y realistas de los problemas del comercio agrícola mundial, como los de estos 12 productos, debían encontrarse esencialmente a través de la formulación de nuevas normas. El Japón entendía que el cometido de un grupo especial era facilitar la solución de la diferencia a él sometida, y era preciso actuar con cautela para evitar que el recurso al procedimiento de solución de diferencias no suplantara la negociación de nuevas normas en la Ronda Uruguay.

3.6.2 Los Estados Unidos observaron que cada sector de producción y cada país tenía sus propias peculiaridades y que si bien las circunstancias sociales y políticas que rodeaban al contingente podían ser pertinentes en un contexto de negociación, los grupos especiales anteriores habían decidido que estas características socioeconómicas especiales no justificaban el mantenimiento de restricciones a la importación incompatibles con el artículo XI. Los Estados Unidos sostenían que estos factores no eran pertinentes en el asunto de que se trataba. El Grupo Especial debía examinar las normas del GATT, estudiar los hechos y aplicar las normas a los hechos. Los Estados Unidos rechazaban toda propuesta de que la solución de diferencias en el GATT se aplazara en espera de la culminación de la Ronda Uruguay.

4. COMUNICACIONES DE OTRAS PARTES CONTRATANTES

4.1 Australia, las Comunidades Europeas y el Uruguay pusieron de manifiesto su interés de exportadores de productos agrícolas al Japón y dijeron que les perjudicaba el régimen japonés de restricciones cuantitativas a la importación de estos 12 productos. Estimaron que estas restricciones eran contrarias a las disposiciones del Acuerdo General, en particular, a la prohibición de establecer restricciones cuantitativas contenida en el artículo XI.

4.1.1 Australia estimó que sus intereses comerciales se habían visto particularmente perjudicados por las restricciones aplicadas a la carne, los derivados de frutas, determinados productos lácteos y los almidones y féculas. Estimaba que estaría empero en condiciones de proveer mayores cantidades de varios otros productos en ausencia de restricciones. Con respecto a las categorías de productos que le interesaban particularmente, Australia juzgaba que las medidas o restricciones impuestas por el Japón a la producción nacional no reunían las condiciones necesarias para constituir una excepción según el artículo XI.2 c). Si bien dichas medidas tendían a controlar la producción excedentaria de leche, entre ellas figuraba igualmente una nueva subvención a la fabricación de queso destinada a aumentar la producción nacional de este producto. Las restricciones a la importación de queso fundido no podían pues justificarse en virtud del artículo XI.2 c), pues la subvención aplicada a la producción

de queso no era una medida encaminada a restringir la producción o comercialización de un producto similar. Además, las importaciones de queso fundido en el Japón, sujetas a régimen de contingentes, no habían aumentado en proporción al incremento de la producción japonesa de queso fundido, con lo que se reducía la relación entre el total de importaciones y el total de la producción nacional de este producto.

4.1.2 Además, Australia no tenía conocimiento de ninguna medida del Gobierno japonés para restringir la producción de carne de bovino o productos de carne de bovino, ni de derivados de fruta. Los contingentes a la importación de preparados o conservas de carne (partida 16.02) no podían justificarse en virtud del artículo XVII ni del artículo XX d) aduciendo que la Corporación de Fomento de la Industria Ganadera (CFIG) era la principal responsable del sistema japonés de contingentes a la importación de carne de bovino. Los productos de carne comprendidos en esta categoría, así como los otros diversos tipos de carne, no quedaban bajo la fiscalización directa de la CFIG.

4.1.3 A juicio de Australia, no había pruebas de que, al determinar el volumen del contingente de importación, el Gobierno del Japón tomase en cuenta los cambios en la productividad de sus productores nacionales en relación con los extranjeros, según lo acordado por la correspondiente subcomisión en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo (La Habana, 1947-1948). Como lo habían establecido los anteriores grupos especiales, los argumentos esgrimidos por el Japón basados en factores sociales, económicos o culturales específicos no constituían un justificante para restringir las importaciones en contra de lo dispuesto en el artículo XI.1. El mantenimiento de estas restricciones contrarias al artículo XI daba lugar ipso facto a anulación o menoscabo de las ventajas que correspondían a Australia.

4.2 Las Comunidades Europeas expresaron su especial preocupación por los efectos de las restricciones cuantitativas japonesas en sus exportaciones de leche y nata conservadas, concentradas o azucaradas (04.02), quesos fundidos (ex 04.04), almidones y féculas e inulina (ex 11.08), purés y pastas de frutas (ex 20.05), "ketchup" y salsa de tomate (ex 21.04) y preparados alimenticios no expresados ni comprendidos en otras partidas (ex 21.07). Pese a ser un importante exportador mundial de estos productos, la Comunidad no ocupaba el mismo lugar en el mercado japonés debido a las restricciones señaladas. Ello le causaba un perjuicio económico, pues sus exportaciones se veían penalizadas por dichas restricciones cuantitativas. A juicio de la Comunidad, el artículo XVII no preveía excepciones de otras obligaciones del Acuerdo General, sino que estipulaba las obligaciones particulares que incumbían a las empresas comerciales del Estado. Esto se desprendía asimismo de la nota interpretativa a los artículos XI, XII, XIII, XIV y XVIII, según la cual: "En los artículos XI, XII, XIII, XIV y XVIII, las expresiones "restricciones a la importación" o "restricciones a la exportación" se refieren igualmente a las aplicadas por medio de transacciones de comercio de Estado."

4.3 El Uruguay señaló la importancia de los productos agrícolas en sus exportaciones globales. Le preocupaban especialmente las restricciones impuestas por el Japón sobre los preparados o conservas de carne (ex 16.02), considerable producto de exportación del Uruguay. Las exportaciones de estos productos del Uruguay hacia el Japón habían disminuido de 67.000 dólares en 1979 a 3.000 dólares el pasado año. El Uruguay estimaba que las restricciones cuantitativas del Japón sobre estos productos agrícolas eran incompatibles con las obligaciones contraídas por ese país en el marco del GATT y perjudicaban a los países en desarrollo.

5. CONSTATAACIONES

El Grupo Especial tomó nota de que los Estados Unidos afirmaban que el Japón mantenía restricciones cuantitativas de la importación de 12 categorías de productos, en forma incompatible con la prohibición general de las restricciones cuantitativas contenida en el párrafo 1 del artículo XI del Acuerdo General y de que el Japón invocaba el párrafo 2 c) i) del artículo IX y el apartado d) del

artículo XX para justificar las restricciones impuestas a esas categorías de productos. El Grupo Especial examinó en primer lugar las consideraciones legales de carácter general aplicables a todos los productos de que se trataba y a continuación pasó a ocuparse de ellos producto por producto y, más adelante, de otras cuestiones que tenía ante sí.

5.1 Párrafo 2 c) i) del artículo IX

5.1.1 Texto y notas

La parte del artículo IX pertinente en relación con esta diferencia está redactada en los siguientes términos:

"1. Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas.

2. Las disposiciones del párrafo 1 de este artículo no se aplicaran a los casos siguientes:

...

c) Restricciones a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero, cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe éste, cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales que tengan por efecto:

i) restringir la cantidad del producto nacional similar que pueda ser vendido o producido o, de no haber producción nacional importante del producto similar, de un producto nacional que pueda ser sustituido directamente por el producto importado;

...

Toda parte contratante que imponga restricciones a la importación de un producto en virtud de las disposiciones del apartado c) de este párrafo, publicará el total del volumen o del valor del producto cuya importación se autorice durante un período ulterior especificado, así como todo cambio que se produzca en ese volumen o en ese valor. Además, las restricciones que se impongan en virtud del inciso i) anterior no deberán tener como consecuencia la reducción de la relación entre el total de las importaciones y el de la producción nacional, en comparación con la que cabría razonablemente esperar que existiera sin tales restricciones. Al determinar esta relación, la parte contratante tendrá en cuenta la proporción o la relación existente durante un período de referencia anterior y todos los factores especiales que hayan podido o puedan influir en el comercio del producto de que se trate."

En la nota interpretativa al artículo IX (que, según el artículo XXXIV del Acuerdo General, forma parte integrante del mismo) se especifica lo siguiente:

"Párrafo 2 c)

La expresión "cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe" debe interpretarse que se aplica a los mismos productos que, por hallarse en una fase de transformación poco adelantada y por ser todavía perecederos, compiten directamente con los productos frescos y que, si fueran

importados libremente, tenderían a hacer ineficaces las restricciones aplicadas a la importación de dichos productos frescos.

Párrafo 2, último apartado

La expresión "factores especiales" comprende las variaciones de la productividad relativa entre los productores nacionales y extranjeros, o entre los distintos productores extranjeros, pero no las variaciones provocadas artificialmente por medios que el Acuerdo no autoriza."

5.1.2 Antecedentes de las disposiciones pertinentes y consideraciones de carácter general

En la "Sugerencia de Carta para una Organización Internacional de Comercio de las Naciones Unidas" propuesta por los Estados Unidos en 1946 figuraba una disposición que correspondía al párrafo 2 c) i) del artículo XI. Las negociaciones posteriores permitieron perfeccionar la propuesta pero no implicaron ningún cambio fundamental, salvo la adición de los productos pesqueros. En ella se decía que el párrafo 2 c) i) del artículo XI era necesario porque:

"... en la agricultura y la pesca, dependemos de la generosidad caprichosa de la naturaleza, que puede darnos a veces una enorme pesca o una enorme cosecha, haciendo que se hundan los precios.

Hay también el fenómeno característico de la agricultura y las pesquerías, que es la existencia de una multitud de pequeños productores no organizados y que no pueden organizarse. Ocurre con frecuencia que el Gobierno tiene que intervenir y organizarlos. Pero, si lo hace, no puede permitir que los efectos de su organización sean contrarrestados por importaciones no controladas." (EPCT/A/PV/19; el subrayado es nuestro.)

Los redactores agregaron que la excepción:

"no estaba destinada a proporcionar un medio de proteger a los productores nacionales contra la competencia extranjera, sino simplemente a permitir, cuando procediera, la aplicación de las medidas gubernamentales internas requeridas por los problemas especiales planteados por la producción y la comercialización de los productos agrícolas y pesqueros" (Informes de La Habana, página 89 de la versión inglesa; el subrayado es nuestro.)

Convinieron también en que la excepción:

"no debía interpretarse como una autorización de la utilización de restricciones cuantitativas como método para proteger la elaboración industrial de los productos agrícolas o pesqueros" (Informes de La Habana, página 93 de la versión inglesa; el subrayado es nuestro).

5.1.3 Teniendo presentes estos antecedentes, el Grupo Especial efectuó un examen detallado del párrafo 2 c) i) del artículo XI. Tomó nota de que cada uno de los controles de la importación mantenidos por el Japón respecto de los cuales ese país invocaba el párrafo 2 c) i) del artículo XI tenía que satisfacer todas y cada una de las siete condiciones siguientes para quedar cubierto por esa disposición.

5.1.3.1 La medida debía constituir una restricción a la importación

El Grupo Especial sobre "Estados Unidos - prohibición de las importaciones de atún y productos de atún procedentes del Canadá" había señalado que:

"En el artículo XI, párrafo 2, apartados a) y b) se utilizan las palabras "prohibiciones o restricciones" mientras que en el apartado c) del mismo párrafo se mencionan únicamente las "restricciones"."

y, por lo tanto, había llegado a la conclusión de que:

"las disposiciones de este último apartado c) no podían justificar la aplicación de una prohibición de las importaciones" (IBDD, 29S/97).

5.1.3.2 La restricción a la importación debía aplicarse a un producto agrícola o pesquero

En el Acuerdo General no se define el término "producto agrícola". En las pasadas rondas de negociaciones comerciales, se aceptó que, en principio, podían considerarse productos agrícolas los incluidos en los capítulos 1 a 24 de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera. Dada esa práctica establecida del GATT, el Grupo Especial decidió utilizar el mismo concepto en el caso que tenía ante sí y, por lo tanto, llegó a la conclusión de que todos los productos de que se trataba eran productos agrícolas en el sentido del párrafo 2 c) del artículo XI.

5.1.3.3 Debía haber una medida gubernamental que tuviera por efecto restringir la cantidad de un producto que pudiera ser vendida o producida

"Restringir" significa, según los redactores, "mantener la producción por debajo del nivel [que se habría] permitido de no existir restricciones". Los redactores rechazaron la propuesta de que se aceptara también como criterio la reglamentación de la producción mediante programas de estabilización de los precios (EPCT/A/PV/19). Acordaron que las subvenciones no eran "necesariamente incompatibles con las restricciones de la producción y que, en algunos casos, podían ser elementos necesarios de un programa gubernamental encaminado a restringir la producción" (Informes de La Habana, página 90 de la versión inglesa). Según la nota al artículo XI, la proporción entre las importaciones y la producción nacional ha de determinarse teniendo en cuenta "factores especiales" que hayan podido o puedan influir en el comercio del producto de que se trate. En la nota se excluyen específicamente la definición de la expresión "factores especiales" las variaciones "provocadas artificialmente por medios que el Acuerdo [General] no autoriza", pero no las variaciones provocadas artificialmente por medios legales como las subvenciones a la producción o la protección arancelaria concedidas dentro de los límites del artículo II. Por lo tanto, está claro que las restricciones a la producción aplicadas con arreglo al párrafo 2 c) i) del artículo XI pueden coexistir, en principio, con subvenciones a la producción. Esto significa que no es necesario restringir el nivel de la producción por debajo de aquél que existiría si no se concediera ningún apoyo gubernamental. Significa también que la producción que existe únicamente porque es objeto de subvenciones puede restringirse eficazmente imponiendo límites cuantitativos a la disponibilidad de esas subvenciones. Salvo por el requisito de que se trate de una medida gubernamental, en el párrafo 2 c) i) del artículo XI no se especifica como ha de imponerse la restricción a la producción.

Se decidió que:

"... al interpretar el término "restringir" a los efectos del párrafo 2 c), lo esencial era que el grado de restricción nacional debía ser eficaz para mantener la producción por debajo del nivel que habría alcanzado sin las restricciones" (Informes de La Habana, página 89 de la versión inglesa.)

5.1.3.4 La restricción a la importación y la restricción de la oferta interna debían aplicarse en principio a productos "similares (o que pudieran sustituirse directamente entre sí de no haber producción importante del producto similar)

Durante los trabajos preparatorios se hizo referencia a la definición de la expresión "producto similar" adoptada por la Liga de las Naciones, que era "prácticamente idéntico a otro producto", pero se dijo también que el término tenía significados diferentes en distintos contextos y que la definición exacta debía ser objeto de decisiones ulteriores (EPCT/C.II/65, - /A/PV/41 - C.II/36). Se afirmó además que, en el párrafo 2 c) del artículo XI, las palabras "producto similar":

"claramente no significan lo que significan en otros contextos, simplemente un producto competidor. En otros términos, para tomar un caso extremo, si un país restringe su producción de manzanas, no puede restringir la importación de plátanos únicamente porque éstos compitan con ellas" (EPCT/C.II/PV.12).

Así pues, el simple hecho que un producto compita con otro no basta para que ambos sean productos similares. Como se señala en el párrafo siguiente, en el párrafo 2 c) del artículo XI y en la nota suplementaria relativa a "la forma bajo la cual se importe", se establecen requisitos diferentes para: a) las restricciones a la importación de productos "similares" al producto objeto de restricciones de la oferta interna y b) las restricciones a la importación de productos elaborados a partir de un producto "similar" al producto objeto de restricciones de la oferta interna. Esta diferenciación se perdería si un producto en su forma original y un producto elaborado a partir del primero se consideraran productos "similares" en el sentido del párrafo 2 c) del artículo XI.

En el caso de los productos que no son productos "similares" sino elaborados a partir del producto similar, la expresión "cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe" permite también imponer restricciones a la importación, siempre que se cumplan las condiciones previstas en la nota al artículo XI, es decir:

- a) que el producto se halle en una fase de transformación poco adelantada; y
- b) sea todavía perecedero; y
- c) que el producto elaborado compita directamente con el producto fresco; y
- d) que el producto, si se importara libremente, tendiera a hacer ineficaces las restricciones a la importación de los productos frescos.

Una de las finalidades del párrafo 2 c) i) del artículo XI era permitir que los gobiernos intervinieran en las situaciones en que había un exceso inesperado de oferta de productos agrícolas que no podían almacenarse en condiciones normales hasta que el mercado hubiera mejorado (párrafo 5.1.2 supra). En sus debates sobre la expresión "cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe", los redactores declararon que no tenían intención de " ... extender el control [de la importación] ... a productos como el pescado y las sardinas en lata ..." y que "... pensamos aquí en los productos elaborados perecederos y no en aquellos que pueden almacenarse" (EPCT/A/PV/19; el subrayado es nuestro). El Grupo Especial observó que, en la Carta de La Habana, se había dado a ese requisito la forma siguiente:

"... importado "en cualquier forma", se refiere al producto, en la forma en que lo vende originalmente el productor y a toda forma de elaboración de tal producto, tan estrechamente ligada al producto original, en lo que respecta a su utilización, que su importación ilimitada hiciera ineficaz la restricción impuesta al producto original" (Nota al artículo 20).

Sin embargo, esta extensión destinada a abarcar también los productos no perecederos no se había incorporado al Acuerdo General y, por lo tanto, seguía en vigor la condición del carácter perecedero.

5.1.3.5 La restricción a la importación debía ser necesaria para la aplicación de la restricción de la oferta interna

En relación con este requisito, en el informe del Grupo de Trabajo sobre las Restricciones Cuantitativas (IBDD 3S/77) se dice que:

"... si se aplicaran las restricciones del tipo a que se refiere el apartado c) del párrafo 2 del artículo XI a las importaciones durante el período del año en el que no se dispusiera de abastecimiento nacional del producto, dichas restricciones sólo serían consideradas como compatibles con las disposiciones del artículo en la medida en que fueran necesarias para cumplir los objetivos de las medidas gubernamentales relativas al control del producto nacional".

El informe continúa diciendo que:

"... se falsearía el sentido de las disposiciones del inciso i) del párrafo 2 c) del artículo XI, si las partes contratantes aplicaran restricciones a productos transformados que rebasaran los límites "necesarios" para aplicar la medida efectiva de restricción de la producción o de la venta del producto básico".

5.1.3.6 Debía publicarse el total del volumen o del valor del contingente impuesto para cada producto

En el último apartado del párrafo 2 del artículo XI se dispone que toda parte contratante que imponga restricciones a la importación en virtud de las disposiciones del apartado c), publicará el total del volumen o del valor del producto cuya importación se autorice durante un período ulterior especificado, así como todo cambio que se produzca en ese volumen o en ese valor. Este requisito implica que, según el párrafo 2 c) del artículo XI sólo pueden aplicarse contingentes que definan la cantidad o el valor de cada producto sujeto a contingente.

5.1.3.7 Las restricciones a la importación no deberían reducir la relación entre el total de las importaciones y el de la producción nacional, en comparación con la que cabría razonablemente esperar que existiera sin tales restricciones

En la última frase del párrafo 2 del artículo XI se determina el tamaño mínimo de los contingentes de importación que las partes contratantes pueden establecer de conformidad con el apartado c) i) de esa disposición. Esos contingentes deben ser tales que no reduzcan la relación entre el total de las importaciones y la producción nacional, en comparación con la que cabría razonablemente esperar que existiera entre ambas sin tales restricciones. Así pues, para determinar el tamaño del contingente de importación, la parte contratante ha de calcular cuál sería el volumen de la producción nacional y de las importaciones durante el período de vigencia del contingente si no hubiera restricciones de la oferta y restricciones cuantitativas de la importación. En el Acuerdo General se dice que, al determinar esa relación, la parte contratante "tendrá en cuenta" la proporción existente durante un período de referencia anterior y los "factores especiales" que hayan podido o puedan influir en el comercio del producto de que se trate. Los factores especiales que deben tenerse en cuenta comprenden las variaciones de la productividad relativa pero no las variaciones resultantes de medidas que el Acuerdo General no autoriza.

El Grupo Especial tomó nota de que, en el caso que tenía ante sí, las restricciones a la importación mantenidas por el Japón existían desde hacía decenios y de que, por lo tanto, no había un período anterior sin restricciones en el que pudiera razonablemente suponerse que las partes correspondientes a las importaciones y a la oferta interna fueran semejantes a las que existirían actualmente. El Grupo Especial tomó nota además de que, en un caso anterior, las PARTES CONTRATANTES habían reconocido que la parte contratante que invocaba una excepción al Acuerdo General había de asumir la carga de probar que se cumplían los requisitos correspondientes.¹ El Grupo Especial comprendía que si se aplicaban estrictamente las reglas sobre la carga de la prueba, la consecuencia sería que el párrafo 2 c) i) del artículo XI no podría invocarse en la práctica en los casos en que las restricciones se hubieran mantenido durante tanto tiempo que fuera ya imposible determinar, por comparación con un período de referencia anterior, la relación entre las importaciones y la oferta interna que existiría sin las restricciones. Por lo tanto, el Grupo Especial examinó la posibilidad de modificar la carga de la prueba de tal manera que también pudiera invocarse la disposición en tal situación. Observó que una de las posibles maneras de alcanzar ese objetivo sería considerar que la demostración de que el tamaño del contingente equivalía a un cierto porcentaje de la cantidad vendida o producida en el país importador era prueba suficiente de que se cumplía el requisito del carácter proporcional. No obstante, el Grupo Especial observó también que la consecuencia práctica de esa modificación de la carga de la prueba sería convertir el requisito previsto en el párrafo 2 c) i) del artículo XI de que el tamaño de los contingentes de importación se determinara en relación con la reducción de la cantidad vendida o producida en el requisito de que el tamaño del contingente se determinara en relación con la cantidad realmente vendida o producida. El Grupo Especial llegó a la conclusión de que, si se introducía esa modificación de la carga de la prueba u otra cualquiera para poder aplicar el párrafo 2 c) i) del artículo XI en caso de restricciones a largo plazo, a la importación y/o la oferta, ello tendría consecuencias equivalentes a las de una enmienda de esa disposición y podría, por lo tanto, influir gravemente en el equilibrio de las concesiones arancelarias entre las partes contratantes. El Grupo Especial tomó nota en ese contexto de que el párrafo 2 del artículo XI -contrariamente a otras disposiciones del Acuerdo General que permitían la adopción de medidas comerciales restrictivas, como la sección C del artículo XVIII o los artículos XXVIII y XIX -no preveía la compensación de las partes contratantes desfavorablemente afectadas por las medidas adoptadas con arreglo a él. Por esas razones, el Grupo Especial consideró que la parte contratante que invocara la disposición debía seguir asumiendo plenamente la carga de suministrar las pruebas de que se cumplían todos los requisitos del párrafo 2 del c) i) del artículo XI, incluido el requisito del carácter proporcional.

5.2 Monopolios de importación

5.2.1 Textos y notas

El Grupo Especial tomó nota de que el Japón justificaba sus restricciones a la importación de preparados y conservas de carne de vacuno y de ciertos productos lácteos sobre la base de su sistema de monopolio de las importaciones de ciertos productos de la carne de vacuno y productos lácteos. Las partes del Acuerdo General pertinentes en relación con esta diferencia están redactadas en los siguientes términos:

Nota a los artículos XI, XII, XIII, XIV y XVIII

"En los artículos XI, XII, XIII, XIV y XVIII las expresiones "restricciones a la importación" o "restricciones a la exportación" se refieren igualmente a las aplicadas por medio de transacciones procedentes del comercio de Estado."

¹Informe del Grupo Especial relativo a la aplicación de la Ley sobre el examen de la inversión extranjera (IBDD 30S/151).

Artículo 2

"...

4. Si una de las partes contratantes establece, mantiene o autoriza, de hecho o de derecho, un monopolio de importación de uno de los productos enumerados en la lista correspondiente anexa al presente Acuerdo, este monopolio no tendrá por efecto -salvo disposición en contrario que figure en dicha lista o si las partes que hayan negociado originalmente la concesión acuerdan otra cosa- asegurar una protección media superior a la prevista en dicha lista. Las disposiciones de este párrafo no limitarán la facultad de las partes contratantes de recurrir a cualquier forma de ayuda a los productores nacionales autorizada por otras disposiciones del presente Acuerdo."

Nota al párrafo 4 del artículo II

"Salvo acuerdo expreso entre las partes contratantes que hayan negociado originalmente la concesión, las disposiciones del párrafo 4 se aplicarán teniendo en cuenta las del Artículo 31 de la Carta de La Habana."

(El párrafo 5 del Artículo 31 de la Carta de La Habana dice lo siguiente:

...

"5. Respecto a cualquier producto objeto de las disposiciones de este Artículo, el monopolio deberá, en todos los casos en que este principio pueda ser aplicado efectivamente y con sujeción a las demás disposiciones de esta Carta, importar y poner a la venta el producto de que se trate, en cantidades suficientes para satisfacer plenamente la demanda interna del producto importado, teniendo en cuenta cualquier racionamiento entonces vigente del consumo del producto importado y del producto nacional similar.")

Artículo XX

"A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:

...

d) necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo, tales como las leyes y reglamentos relativos a la aplicación de las medidas aduaneras, al mantenimiento en vigor de los monopolios administrados de conformidad con el párrafo 4 del artículo II y con el artículo XVII, ..."

5.2.2 Antecedentes de las disposiciones pertinentes y consideraciones de carácter general

5.2.2.1 El Grupo Especial tomó nota de la opinión del Japón de que el párrafo 1 del artículo XI no se aplicaba a las restricciones a la importación impuestas mediante un monopolio de importación. Según el Japón, los redactores de la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio tenían intención de tratar el problema de las limitaciones comerciales cuantitativas aplicadas mediante monopolios de la importación en una disposición con arreglo a la cual un monopolio de importación de cualquier producto para el que se hubiera negociado una concesión tendría que "importar y poner

a la venta el producto de que se trate, en cantidades suficientes para satisfacer plenamente la demanda interna del producto importado" (párrafo 5 del Artículo 31 de la Carta de La Habana). El Japón alegaba que esa disposición no se había incluido en el Acuerdo General y que, por lo tanto, no podía considerarse que el párrafo 1 del artículo XI de éste abarcaba las restricciones cuantitativas aplicadas mediante monopolios de importación (párrafo 3.3.3 supra).

5.2.2.2 El Grupo Especial examinó ese argumento y tomó nota de lo siguiente: El párrafo 1 del artículo XI abarcaba las restricciones a la importación de cualquier producto, "ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas" (el subrayado es nuestro). La disposición estaba redactada de manera inclusiva y comprendía pues las restricciones aplicadas mediante un monopolio de importación. Confirmaba esto la nota a los artículos XI, XII, XIII, XIV y XVIII, según la cual en esos artículos, la expresión restricciones a la importación" se refería igualmente a las aplicadas por medio de transacciones procedentes del comercio de Estado. La finalidad básica de esa nota era extender al comercio de Estado las normas del Acuerdo General por las que se regía el comercio privado y asegurar que las partes contratantes no pudieran eludir sus obligaciones con respecto al comercio privado mediante el comercio de Estado. Esa finalidad no se cumpliría si las restricciones a la importación se consideraran compatibles con el párrafo 1 del artículo XI únicamente porque se aplicaran mediante monopolios de importación. En la nota al párrafo 4 del artículo II del Acuerdo General se especificaba que las disposiciones de ese párrafo "se aplicaran teniendo en cuenta las del Artículo 31 de la Carta de La Habana". La obligación de un monopolio que importaba un producto respecto del cual se había otorgado una concesión de "importar y poner a la venta el producto de que se trate, en cantidades suficientes para satisfacer plenamente la demanda interna del producto importado" era pues parte del Acuerdo General. Por lo tanto, el Grupo Especial no podía estar de acuerdo con los argumentos del Japón, que se basaban en el supuesto de que el párrafo 5 del Artículo 31 de la Carta de La Habana no estaba incluido en el Acuerdo General. Por estas razones, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que las restricciones a la importación aplicadas por el Japón quedaban sometidas a lo dispuesto en el artículo XI, independientemente de que se aplicaran mediante contingentes o mediante operaciones de monopolio de las importaciones.

5.2.2.3 El Grupo Especial examinó también si el apartado d) del artículo XX del Acuerdo General justificaba las restricciones a la importación aplicadas mediante monopolios de la importación. El Grupo tomó nota de que en el apartado d) del artículo XX se autorizaba la adopción de las medidas necesarias para el mantenimiento en vigor de los monopolios. Por lo tanto, se permitía adoptar las medidas requeridas para mantener el dominio exclusivo del comercio por el monopolio, por ejemplo medidas que limitaran las importaciones privadas que debilitarían el control ejercido por el monopolio. No obstante, en el apartado d) del artículo XX sólo se exceptuaban de las obligaciones previstas en el Acuerdo General las medidas necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos "que no sean incompatibles con las disposiciones del ... Acuerdo [General]". Por consiguiente, en el apartado d) del artículo XX no se autorizaba a las partes contratantes a mantener monopolios en forma incompatible con las demás disposiciones del Acuerdo General. Este contenía normas detalladas destinadas a evitar que los monopolios de importación aplicaran prácticas protectoras y discriminatorias (véase en particular, el párrafo 4 del artículo II, la nota a los artículos XI, XII, XIII, XIV y XVIII y el artículo XVII). Esas normas perderían todo su sentido si se interpretara que en el apartado d) del artículo XX se exceptuaban de las obligaciones resultantes del Acuerdo General las prácticas comerciales protectoras o discriminatorias de esos monopolios. Por lo tanto, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que la observancia de leyes o reglamentos que dispusieran la aplicación de una restricción a la importación mediante un monopolio de importación incompatible con el párrafo 1 del artículo XI no estaba cubierta por el apartado d) del artículo XX.

5.3 Constataciones específicas por productos

El Grupo Especial procedió luego a examinar las restricciones mantenidas con respecto a cada uno de los productos objeto de la reclamación teniendo en cuenta los antecedentes y la historia de la redacción del artículo XI.2 c), i) y del apartado d) del artículo XX así como a la luz de las consideraciones arriba consignadas. Para que una restricción a la importación se justifique de conformidad con el artículo XI.2 c), i) deben cumplirse todas las condiciones arriba consignadas. Por consiguiente, en los casos en que el Grupo Especial constató que no se cumplía una condición, no consideró que fuera necesario examinar más a fondo esa restricción a la luz de las demás condiciones, salvo cuando el incumplimiento de la condición podía compensarse cambiando la administración de la restricción. En estos casos el Grupo Especial examinó además si un cambio tal en la administración bastaría de por sí para satisfacer las condiciones previstas en el artículo XI.2 c), i).

5.3.1.1 El Grupo Especial observó que determinados productos lácteos comprendidos en esta reclamación eran objeto de un monopolio de importación y que el Japón sostenía que las operaciones de un monopolio de importación no estaban sujetas a las disposiciones del párrafo 1 del artículo XI y además que las restricciones aplicadas a la importación de todos los productos lácteos objeto de examen por el Grupo Especial eran necesarias para el funcionamiento del monopolio de importación. Sobre la base de sus consideraciones recogidas en los párrafos 5.2 supra, el Grupo Especial constató que el artículo XI también era aplicable a estos productos lácteos. Así pues, el Grupo Especial procedió a examinar los productos lácteos en cuestión a la luz de las condiciones enunciadas en el artículo XI.2 c), i) (párrafo 5.1.3 supra).

5.3.1.2 Con respecto a la leche y nata preparadas y conservadas (04.02), el Grupo Especial recordó que en el caso de determinados productos incluidos en esta categoría arancelaria, a saber, la leche evaporada (04.02-1), sólo se disponía de un contingente de importación para las importaciones destinadas a su utilización en Okinawa o en hoteles internacionales de turismo y en buques internacionales de transporte que navegaran entre el Japón y países extranjeros. Las importaciones de leche condensada y azucarada (04.02-1) se permitían solamente para su uso en los hoteles y buques de transporte. Se estimó que ello tenía por resultado prohibir de hecho las importaciones de leche evaporada y de leche condensada y azucarada en el territorio aduanero general del Japón. El Grupo Especial recordó una conclusión anterior del Grupo Especial según la cual las disposiciones del artículo XI.2 c), i) no podían justificar la aplicación de una prohibición de las importaciones (párrafo 5.1.3.1 supra) y constató que esa conclusión era aplicable también a este caso.

5.3.1.3 El Grupo Especial observó además que el suero de leche elaborada (04.02-3) destinado a la elaboración de leche en polvo preparada para bebés estaba sujeto al contingente japonés de importaciones varias. Este contingente único abarcaba muchos productos diferentes. El Grupo Especial recordó el requisito en materia de notificación previsto en el último apartado del artículo XI.2 según el cual al amparo del artículo XI.2 c) sólo pueden aplicarse contingentes que estipulen la cantidad o el valor de cada producto sujeto a contingente (párrafo 5.1.3.6 supra). El Grupo Especial constató que las restricciones a la importación aplicadas por conducto de un contingente "cesta" que comprendía productos varios y respecto del cual sólo se anunciaba un valor o una cantidad global no podía satisfacer los requisitos previstos en el artículo XI.2 c).

5.3.1.4 El Grupo Especial examinó además si el establecimiento de un contingente programado para los productos comprendidos en la categoría arancelaria leche y nata preparadas y conservadas (04.02) satisfaría los requisitos previstos en el artículo XI-2 c), i). Así pues, el Grupo Especial consideró si la leche fresca destinada a la elaboración y los productos de ella obtenidos, en especial la leche evaporada, la leche condensada y azucarada, la leche desnatada en polvo, la leche entera en polvo, el suero de leche elaborado y el suero de leche en polvo, eran "productos similares" en el sentido del artículo XI.2 c), i) (párrafo 5.1.3.4 supra). El Grupo Especial recordó que como se establecían

prescripciones diferentes para las restricciones aplicadas a los productos similares y a la importación de los productos obtenidos a partir de un producto similar, no podía considerarse que fueran "productos similares" un producto en su forma original y un producto obtenido del mismo. Así pues, el Grupo Especial constató que la leche y nata preparadas y conservadas no eran "similares" a la leche fresca destinada a la elaboración de conformidad con el artículo XI.2 c), i) sino que se las obtenía a partir del producto similar. Así pues, examinó si cumplían las prescripciones de la expresión "cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe", es decir, si esos productos lácteos se hallaban en una fase de transformación poco adelantada y eran todavía perecederos, los cuales competían directamente con la leche fresca y que, si se importaran libremente, harían ineficaces las restricciones aplicadas a la leche fresca, tal como lo estipula la nota interpretativa al párrafo 2 (c) del artículo XI. Observó que la leche fresca en tanto que tal era raramente objeto de comercio internacional a causa de su volumen y de su carácter perecedero, y que más bien se la transformaba en (entre otras cosas) los productos en cuestión a base de leche y de nata enlatados, en polvo o preparados de otra forma, lo cual hacía que fuera posible transportarlos y almacenarlos. El Grupo Especial consideró que las dificultades que planteaba el transporte al Japón de un producto lácteo perecedero eran tales que era altamente improbable que las importaciones de un producto tal hicieran por sí mismas ineficaz la restricción oficial aplicada a la producción de leche fresca, ni que la restricción de su importación fuera necesaria para dar aplicación al programa oficial. Así pues, si bien el Grupo Especial consideró que algunos de esos productos podrían satisfacer algunas de las prescripciones en cuanto a tratarse de productos en una fase de transformación poco adelantada y todavía perecederos que podían competir directamente con la leche fresca destinada a la elaboración y cuya libre importación podría hacer ineficaces las medidas aplicadas a la leche fresca en el plano nacional, el Grupo Especial no constató que ninguno de los productos objeto de examen comprendidos en la categoría arancelaria 04.02 cumpliera todas las condiciones estipuladas en el artículo XI.2 c), i), en especial en lo relativo a su carácter perecedero.

5.3.2.1 El Grupo Especial examinó a continuación las restricciones aplicadas a los quesos fundidos (04.04 ex). El Grupo Especial observó que las importaciones de quesos fundidos estaban sujetas a contingentes especiales que limitaban su obtención únicamente a Okinawa y a los hoteles de turismo y buques de transporte. Consideró que ello tenía por consecuencia prohibir de hecho la importación de quesos fundidos en el territorio aduanero general del Japón. El Grupo Especial constató que las disposiciones del artículo XI.2 c), i) no permitían una prohibición tal (párrafo 5.1.3.1 supra).

5.3.2.2 El Grupo Especial examinó la cuestión de si, en caso de que se estableciera un contingente para los quesos fundidos que permitiera su importación en el territorio aduanero general del Japón, se cumplirían las demás prescripciones estipuladas en el artículo XI.2 c), i). El Grupo Especial estimó que, de conformidad con la definición de "producto similar" que debía aplicarse con arreglo a esa disposición (párrafo 5.1.3.4 supra), los quesos fundidos importados y la leche fresca producida en el Japón no eran "productos similares". Así pues, examinó la cuestión de si los quesos fundidos satisfacían los requisitos de la expresión "cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe", es decir, si era un producto que se hallaba en una fase de transformación poco adelantada y era todavía perecedero, que competía directamente con la leche fresca destinada a la elaboración y que, si fuera importado libremente, haría ineficaz la restricción aplicada a la leche fresca. Los quesos fundidos se elaboran mediante la mezcla de uno o más quesos naturales con la adición de agentes emulsivos y, a menudo, de sustancias saporíferas y colorantes. Es un producto que por lo general no está destinado a una transformación ulterior. El Grupo Especial observó asimismo que los quesos fundidos son susceptibles de almacenamiento. El Grupo Especial observó además que las importaciones de queso natural en el Japón no estaban sujetas a restricciones cuantitativas y que de hecho se importaban cantidades sustanciales. El queso natural, ingrediente principal de los quesos fundidos, se hallaba en una fase de transformación menos adelantada que estos últimos y era más probable que compitiera directamente con la leche fresca destinada a la elaboración. El Grupo Especial estimó que si las importaciones de queso natural no hacían ineficaz la restricción aplicada en el plano nacional a la leche fresca destinada a la elaboración, no podía considerarse que así lo hicieran las importaciones de un producto en una

etapa de transformación más adelantada. Observó además que estaba en vigor un contingente arancelario exento de derechos para el queso natural importado en el Japón con destino a la producción de quesos fundidos. Así pues, el Grupo Especial constató que, incluso si se permitieran las importaciones de quesos fundidos en el territorio aduanero general del Japón, las restricciones aplicadas a tales importaciones no satisfarían las condiciones previstas en el artículo XI.2 c), i) ya que los quesos fundidos no eran un producto que se hallara en una fase de transformación poco adelantada, fuera todavía perecedero, compitiera directamente con la leche fresca y cuya libre importación hiciera ineficaz la restricción aplicada a la leche fresca.

5.3.3 El Grupo Especial examinó a continuación las restricciones mantenidas con respecto a la lactosa (17.02 ex). El Grupo Especial observó que la restricción se aplicaba solamente a la lactosa "cruda" y recordó el argumento del Japón de que las restricciones a la importación de lactosa cruda eran necesarias porque era un producto prácticamente idéntico al suero de leche en polvo sujeto al control de las importaciones en régimen de monopolio por la CFIG. A este respecto, el Grupo Especial recordó sus constataciones que figuran en el párrafo 5.2 supra. Observó también que la lactosa estaba sujeta al contingente de importaciones varias y recordó sus constataciones con respecto a tales restricciones (párrafo 5.3.1.3 supra). El Grupo Especial examinó luego la cuestión de si el establecimiento de un contingente específico para la lactosa cruda sería suficiente para que se cumplieran los requisitos previstos en el artículo XI.2 c), i). El Grupo Especial estimó que la lactosa cruda no era "similar" a la leche fresca destinada a la elaboración en el sentido de tal disposición sino que era un subproducto resultante de la producción de queso y otros productos lácteos. Como era prácticamente indistinguible del suero de leche en polvo examinado por el Grupo Especial en el párrafo 5.3.1.4 supra, el Grupo Especial consideró que sus constataciones con respecto al suero de leche en polvo eran igualmente aplicables a la lactosa cruda.

5.3.4 El Grupo Especial procedió a examinar las restricciones aplicadas a los preparados alimenticios, no expresados en otras partidas, consistentes principalmente en productos lácteos (21.07 ex). El Grupo Especial observó que estos productos estaban también sujetos al contingente de importaciones varias y recordó su constatación con respecto a tales restricciones (párrafo 5.3.1.3 supra). El Grupo Especial examinó además si el establecimiento de un contingente específico para estos preparados alimenticios de productos lácteos bastaría para cumplir las prescripciones estipuladas en el artículo XI.2 c), i). El Grupo Especial consideró que estos productos no eran "similares" a la leche fresca destinada a la elaboración sino que podían obtenerse a partir de la leche fresca u otros productos lácteos. Así pues, el Grupo Especial examinó la cuestión de si los preparados alimenticios de productos lácteos satisfacían los requisitos de la expresión "cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe", es decir, si se trataba de productos que se hallaban en una fase de transformación poco adelantada y eran todavía perecederos, que competían directamente con la leche fresca y que, si se importaran libremente, harían ineficaces las restricciones aplicadas a la leche fresca. Observó que en esta categoría "cesta" estaba comprendido gran número de productos, sólo unos pocos de los cuales se habían identificado expresamente, a saber, base congelada para yogur, helado en polvo, leche en polvo preparada para bebés. El Grupo Especial consideró que, para que este contingente cumpliera las prescripciones previstas en el artículo XI.2 c), i), todos los productos en él comprendidos tendrían que satisfacer esas condiciones. El Grupo Especial observó que la mayor parte de los productos comprendidos en la clasificación arancelaria 21.07 eran alimentos preparados listos para su consumo y no productos que hubieran sufrido solamente una transformación inicial. Así pues, el Grupo Especial constató que no todos los preparados alimenticios de productos lácteos objeto de examen en este contexto podían considerarse como productos que se hallaran en una fase de transformación poco adelantada, fueran todavía perecederos, compitieran directamente con la leche fresca destinada a la elaboración y que, si se importaran libremente, harían ineficaces las restricciones aplicadas a la producción de leche fresca.

5.3.5.1 A continuación el Grupo Especial pasó revista a los hechos y argumentos presentados con respecto a las legumbres de vaina secas (07.05 ex). Observó que las legumbres de vaina secas importadas

eran "similares" a las legumbres producidas en el Japón en el sentido del artículo XI.2 c), i). El Grupo Especial procedió luego a examinar si estaba en vigor una medida oficial del Japón que restringiera la cantidad de legumbres que se permitía producir o comercializar en el Japón. A este respecto observó el funcionamiento de la directiva sobre la producción programada de legumbres en Hokkaido, donde se concentraba prácticamente toda la producción comercial. El Grupo Especial estimó que las restricciones en relación con la superficie cultivada, incluso si la reducían efectivamente, no podían considerarse de por sí como restricciones a la producción o la comercialización, ya que el aumento de los rendimientos gracias a la mejora de las variedades, la intensificación del uso de fertilizantes o la mejora de otros insumos podía traducirse en una expansión de la producción incluso si la superficie era más reducida. El Grupo Especial recordó además que anteriormente un grupo especial¹ también había examinado la aplicación de las medidas oficiales en la evaluación de su eficacia. A este respecto, el Grupo Especial observó que no se imponía ninguna sanción o carga a los productores japoneses cuyos cultivos excedieran de la superficie fijada como objetivo sino que, en cambio, podían dejar de ser acreedores a un beneficio o subvención. El Grupo Especial consideró que, según lo indicaba la historia de la redacción del artículo XI.2, c), i) el factor que importaba no eran los métodos utilizados por los gobiernos sino su eficacia. Así pues, el Grupo Especial examinó la eficacia de las medidas japonesas y constató no sólo que los objetivos en materia de reducción de la superficie se habían cumplido y la superficie cultivada se había reducido, sino también que la cantidad real producida había disminuido desde la directiva de 1984. El Grupo Especial examinó los argumentos presentados por el Japón y los Estados Unidos con respecto al nivel de la producción que se hubiera alcanzado en caso de no haberse aplicado restricciones. El Grupo Especial consideró que, a la luz de la cantidad de factores contradictorios que afectaban a los niveles de la producción anterior y de la producción actual, incluidos el hecho de que las restricciones a la importación se aplicaban desde hacía mucho tiempo, el otorgamiento de subvenciones o de préstamos a la producción, la estructura cambiante de la producción agropecuaria, y la mejora de las variedades, de los métodos de cultivo y de los rendimientos, en esta situación era prácticamente imposible determinar de manera objetiva cuál hubiera sido el nivel de la producción en caso de no haberse aplicado restricciones. El Grupo Especial observó no obstante que tanto a corto como a largo plazo la producción había disminuido de manera sostenida y constató que en el pasado las medidas japonesas habían sido en la práctica eficaces en cuanto a restringir la producción. Sobre esta base el Grupo Especial estimó que podía razonablemente suponerse que las medidas aplicadas actualmente a la producción eran capaces de limitar eficazmente la misma.

5.3.5.2 El Grupo Especial examinó luego la cuestión de si las restricciones a la importación de las legumbres de vaina secas podían considerarse "necesarias" para lograr la aplicación de las restricciones a la producción. A este respecto, observó que las restricciones japonesas a la producción se aplicaban a todas las categorías de legumbres de vaina secas y que las diversas legumbres secas eran sustituibles en términos de su principal forma de consumo en el Japón, a saber, pasta de frijoles (judías) edulcorada. El Grupo Especial estimó por consiguiente que podía razonablemente considerarse que las restricciones mantenidas por el Japón eran "necesarias" a tenor del artículo XI.2 c), i).

5.3.5.3 El Grupo Especial examinó a continuación la cuestión de si el Japón cumplía las prescripciones previstas en el último apartado del párrafo 2 del artículo XI en lo relativo a mantener la relación entre las importaciones y la producción nacional que cabría razonablemente esperar que existiera sin tales restricciones. El Grupo Especial consideró que la carga de la prueba de que esta relación de proporción se había mantenido recaía sobre el Japón y que tal prueba no se había suministrado (párrafo 5.1.3.7 supra).

¹Informe del Grupo Especial sobre el Programa de la CEE de precios mínimos, licencias y depósitos de garantía para la importación de determinadas frutas, legumbres y hortalizas elaboradas (IBDD, 25S/112)

5.3.6.1 El Grupo Especial examinó las restricciones mantenidas por el Japón con respecto a las importaciones de almidones y féculas e inulina (11.08). El Grupo Especial observó que los almidones y féculas e inulina para usos especiales estaban sujetos al contingente de importaciones varias y recordó su constatación en relación con tales restricciones (párrafo 5.3.1.3 supra). Observó que las restricciones a la importación se aplicaban a todos los almidones y féculas (excepto los almidones y féculas modificados) e inulina y por consiguiente consideró que en este caso el "producto similar" japonés serían todos los almidones y féculas producidos en el Japón. El Grupo Especial examinó luego si estaban en vigor medidas oficiales en virtud de las cuales se restringiera la producción de todos los productos frescos que pudieran transformarse en almidones y féculas. Constató que tales restricciones sólo existían en el caso de las patatas y boniatos y en el de los almidones y féculas de patata, que representaban una proporción reducida y cada vez menor de la producción japonesa total de almidones y féculas.

5.3.6.2 El Grupo Especial examinó a continuación si la limitación de la restricción a la importación a solamente los almidones y féculas de patatas y boniatos o si la restricción de la producción nacional de otras materias primas para la elaboración de almidones y féculas bastarían para cumplir las prescripciones previstas en el artículo XI.2 c), i). Así pues, examinó si los almidones y féculas e inulina satisfacían los requisitos de la expresión "cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe", es decir, si se trataba de productos que se hallaban en una fase de transformación poco adelantada y eran todavía perecederos, los cuales competían directamente con el producto fresco y que, si se importaran libremente, harían ineficaces las restricciones aplicadas a los productos frescos. Con respecto al carácter perecedero, el Grupo Especial observó que los almidones y féculas eran productos estables susceptibles de ser almacenados. El Grupo Especial observó además que las importaciones en el Japón de las materias primas de las cuales podían obtenerse almidones y féculas, como las patatas, el maíz y la mandioca, no estaban restringidas y que en realidad se importaban cantidades sustanciales para la producción de almidones y féculas. El Grupo Especial estimó que si no se consideraba necesario imponer restricciones a la importación de estos productos frescos para asegurar la aplicación de las restricciones a la producción de patatas y boniatos, entonces no era necesario imponer restricciones a la importación del producto elaborado.

5.3.7 Con respecto a la glucosa y otros azúcares (17.02 ex) y a los preparados alimenticios, no expresados en otras partidas, consistentes principalmente en azúcar (21.07 ex), el Grupo Especial observó que estos productos también estaban sujetos al contingente de importaciones varias y recordó su constatación anterior con respecto a tales restricciones (párrafo 5.3.1.3 supra). El Grupo Especial examinó además la cuestión de si el establecimiento de un contingente específico para estos azúcares y preparados alimenticios a base de azúcar bastaría para cumplir las prescripciones previstas en el artículo XI.2 c), i). Observó que en esta categoría "cesta" estaba comprendido gran número de productos, sólo unos pocos de los cuales estaban expresamente identificados, es decir, la goma de mascar y las bases para bebidas. Observó también que algunos de los azúcares en cuestión podían obtenerse de los almidones y féculas de patata, para ser utilizados luego en la producción de preparados alimenticios a base de azúcar. A la luz de sus constataciones con respecto a las patatas y a los almidones y féculas (párrafos 5.4.6 supra), el Grupo Especial estimó que estos productos, que se obtenían de la transformación de un producto elaborado, no se hallaban en una fase de transformación poco adelantada ni eran todavía perecederos y que la imposición de restricciones a la importación de estas categorías de productos elaborados no podía considerarse necesaria para la aplicación de la limitación sobre la producción de patatas y boniatos.

5.3.8.1 Con respecto a los cacahuetes (12.01 ex), el Grupo Especial observó que los cacahuetes producidos en el Japón y los cacahuetes importados eran idénticos en todos los aspectos y constituían por consiguiente productos similares. El Grupo Especial examinó las medidas aplicadas por el Japón a los cacahuetes con objeto de determinar si estas constituían una medida oficial que restringía la cantidad de cacahuetes que se permitía producir o comercializar. Observó a este respecto la directiva del Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca al Consejo de Enlace de las Principales Prefecturas

Productoras de Cacahuets relativa a la limitación de la superficie cultivada con cacahuets. El Grupo Especial estimó que las restricciones impuestas a la superficie cultivada no podían considerarse equivalentes a restricciones sobre la producción o la comercialización a menos que pudiera demostrarse que surtían ese efecto. Otro grupo especial¹ había examinado también la aplicación de medidas oficiales al evaluar su eficacia. A este respecto, el Grupo Especial observó que no se imponía ninguna sanción o carga a los productores japoneses que cultivaran una superficie superior a la fijada como objetivo sino que, en cambio, podían dejar de ser acreedores a un beneficio en forma de una subvención o préstamo. El Grupo Especial consideró que, según lo indicaba la historia de la redacción del artículo XI.2 c), i), el factor que importaba no eran los métodos utilizados en la restricción de la producción sino su eficacia. El Grupo Especial constató además que había muchos factores, con inclusión del hecho de que las restricciones a la importación se venían aplicando desde hacía mucho tiempo, el otorgamiento de subvenciones o préstamos a la producción, la estructura cambiante de la producción agropecuaria, y las variedades, los métodos de cultivo y la mejora de los rendimientos, que afectaban a los niveles de la producción anterior y de la producción actual de maneras con frecuencia contradictorias, con lo cual era prácticamente imposible determinar de manera objetiva cuál hubiera sido el nivel de la producción si no se hubieran aplicado restricciones. El Grupo Especial consideró por consiguiente la estructura real de las cantidades producidas. Constató que la producción seguía una tendencia descendente a largo plazo y que, en lo concerniente al producto con cáscara, había disminuido aún más desde el refuerzo de las medidas oficiales en 1984. El Grupo Especial constató por consiguiente que en el pasado las medidas japonesas habían sido eficaces en la práctica en cuanto a restringir la cantidad de cacahuets producidos o comercializados. Sobre esta base el Grupo Especial estimó que podía razonablemente suponerse que las medidas aplicadas actualmente a la producción eran capaces de limitar eficazmente la misma.

5.3.8.2 El Grupo Especial examinó luego la cuestión de si las restricciones a las importaciones de cacahuets podían considerarse "necesarias" para asegurar la aplicación de las restricciones a la producción. Observó que los cacahuets japoneses y los cacahuets importados eran esencialmente idénticos y perfectamente sustituibles en su utilización. Observó además que el período de comercialización de los cacahuets japoneses no se limitaba a unas pocas semanas o meses sino que en lo esencial abarcaba todo el año. El Grupo Especial estimó que el hecho de que no se aplicaran restricciones a las importaciones de productos elaborados a base de cacahuets no era pertinente en este contexto. El Grupo Especial constató por consiguiente que las restricciones mantenidas por el Japón con respecto a las importaciones de cacahuets podían razonablemente considerarse "necesarias" a tenor del artículo XI.2 c).

5.3.8.3 El Grupo Especial examinó luego la cuestión de si el Japón cumplía las prescripciones previstas en el último apartado del párrafo 2 del artículo XI en lo concerniente a mantener la relación entre las importaciones y la producción nacional que cabría razonablemente esperar que existiera sin tales restricciones. El Grupo Especial consideró que la carga de la prueba de que esta relación de proporción se había mantenido recaía sobre el Japón y que tal prueba no se había suministrado (párrafo 5.1.3.7 *supra*).

¹Informe del Grupo Especial sobre el Programa de la CEE de precios mínimos, licencias y depósitos de garantía para la importación de determinadas frutas, legumbres y hortalizas elaboradas (IBDD, 25S/112).

5.3.9 El Grupo Especial observó la existencia de restricciones cuantitativas sobre las importaciones de preparados y conservas de carne de bovino (16.02 ex). El Grupo Especial observó además que el Japón no invocaba el artículo XI.2 c), i) con respecto a esta categoría pero consideraba que tales restricciones eran necesarias para el funcionamiento del monopolio de importación de carne vacuna. El Grupo Especial recordó sus constataciones con respecto a este argumento que figuran en el párrafo 5.2 supra y constató que el artículo XI.2 c), i) era aplicable a este producto. El Grupo Especial observó que determinados preparados y conservas de carne vacuna estaban sujetos al contingente de importaciones varias y recordó su constatación con respecto a estas restricciones (párrafo 5.3.1.3 supra). El Grupo Especial constató además que no existía medida oficial alguna en virtud de la cual se restringiera en el Japón la producción de carne vacuna.

5.3.10.1 El Grupo Especial examinó a continuación las restricciones aplicadas a los purés y pastas de frutas (20.05 ex), a las pulpas de fruta (20.06 ex) y a determinados jugos de frutas (20.07 ex). El Grupo Especial observó que determinados purés y pastas de frutas y jugos de frutas estaban sujetos al contingente de importaciones varias (véanse los párrafos 2.7.3 y 2.7.4). El Grupo Especial recordó su constatación anterior con respecto a tales restricciones (párrafo 5.1.3 supra).

5.3.10.2 El Grupo Especial señaló también que las importaciones de jugos de piña, uva y manzana no concentrados estaban sometidas a un contingente especial por el cual su distribución quedaba limitada al consumo en hoteles, líneas aéreas y buques. En su opinión, esto equivalía a una prohibición de facto de la importación de estos tipos de jugos en el territorio aduanero general del Japón. El Grupo Especial consideró que esta prohibición no estaba permitida en virtud de las disposiciones del artículo XI.2 c), i) (véase el párrafo 5.1.3.1 supra).

5.3.10.3 El Grupo Especial pasó luego a examinar si las restricciones aplicadas a las importaciones de derivados de frutas, según los contingentes previstos, eran compatibles con las disposiciones del artículo XI.2 c), i). El Grupo Especial señaló que había algunas medidas en vigor que podían afectar a la producción de determinadas frutas frescas y, posiblemente, de jugo de manzana. Consideró que los purés y pastas de frutas, las pulpas de frutas y los jugos de frutas importados no eran "similares", a tenor del artículo XI.2 c), i), a las frutas frescas producidas en el Japón (véase el párrafo 5.1.3.4 supra). A continuación, el Grupo Especial pasó a examinar si estos derivados de frutas reunían las condiciones del producto "cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe", es decir, si se trataba de productos que, por hallarse en una fase de transformación poco adelantada y por ser todavía perecederos, competían directamente con las frutas frescas y que, si fueran importados libremente, harían ineficaces las restricciones nacionales aplicadas a las frutas frescas. El Grupo Especial señaló, a continuación, que la información de que disponía no le permitía constatar si todos los derivados de frutas objeto de examen eran productos importados perecederos, pero observó que algunos de los productos incluidos en las categorías citadas no eran perecederos, tales como los jugos de frutas y los productos de frutas importados en lata. El Grupo Especial observó además que la mayor parte, con mucho, de las frutas frescas producidas en el Japón eran consumidas en estado fresco y no eran transformadas. La mayoría de las importaciones japonesas de frutas frescas, incluidas las manzanas, los melocotones, las uvas y las piñas en fresco, no estaban sometidas a restricciones cuantitativas. El comercio internacional de manzanas, uvas y piñas frescas era importante y la lejanía de los mercados no parecía constituir una barrera para este comercio. De hecho, el Japón importaba cantidades importantes de piñas frescas y ciertas cantidades, aunque pequeñas, de uvas y manzanas frescas. Tampoco estaban sometidas a restricciones las importaciones de manzanas y piñas congeladas aptas para una transformación posterior. El Grupo Especial consideró que, dada la proporción de las frutas frescas en cuestión de producción japonesa, aparte de las piñas, que se consumía en fresco y se comercializaba sólo durante la época de la cosecha o inmediatamente después de ella, no se podía considerar que los productos elaborados derivados de la fruta compitieran directamente con las frutas frescas, a no ser, quizá, durante aquel breve período. Sin embargo, el Japón aplicaba restricciones a la importación durante todo el año y no sólo en determinada temporada. En consecuencia, el Grupo

Especial consideró que en vista de la proporción de fruta fresca japonesa que se destinaba a la elaboración, la ausencia de restricciones a la importación de frutas frescas y el distinto uso de las frutas frescas y de los productos elaborados derivados de la fruta, las restricciones cuantitativas a las importaciones de los citados purés y pastas de fruta, pulpa de fruta y jugos de frutas no eran necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales que tuvieran por efecto restringir la producción o venta de fruta fresca.

5.3.11 El Grupo Especial examinó, a continuación, los hechos y argumentos presentados con respecto a los preparados y conservas de piña (ananá) (ex 20.06). El Grupo Especial no consideró que los preparados y conservas de piñas (ananás) fueran "similares" a las piñas frescas a tenor del artículo XI.2 c), i) (véase el párrafo 5.1.3.4). A continuación, el Grupo Especial examinó si los preparados y conservas de piña reunían las condiciones del producto "cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe", es decir, si eran un producto que, por hallarse en una fase de transformación y por ser todavía perecedero, competía directamente con las piñas frescas y que, si fuera importado libremente, haría ineficaces las restricciones aplicadas a las piñas frescas. A este respecto, el Grupo Especial señaló que el producto importado era, sobre todo, piña en lata. El enlatado de la piña permitía que se pudiera almacenar durante un período considerablemente largo y, por consiguiente, no podía ser considerado perecedero a los efectos del artículo XI.2 c), i). El Grupo Especial señaló, a continuación, que las importaciones de piñas frescas y congeladas no estaban sometidas a restricciones y que se importaban cantidades importantes de las últimas para su transformación en piña en lata. El Grupo Especial consideró que si se presumía que las importaciones de piña congelada para su transformación en piña en lata no despojaban de eficacia a las medidas nacionales relativas a la producción de piñas frescas, la importación de piña en lata, que suponía un grado mayor de elaboración, no podía tener un efecto semejante. Por consiguiente, el Grupo Especial consideró que las restricciones a la importación de piña en lata no eran necesarias para proteger la eficacia de las medidas nacionales relativas a las piñas frescas.

5.3.12.1 El Grupo Especial pasó a examinar las restricciones a la importación de jugos de tomate (ex 20.07), salsa de tomate y "ketchup" (ex 21.04). El Grupo Especial señaló que se habían establecido unos objetivos de producción de jugo de tomate, salsa de tomate y "ketchup" como medio para asegurar el cumplimiento de las restricciones a la producción de tomates frescos para elaboración, por medio de acuerdos contractuales entre los cultivadores y las empresas elaboradoras y de multas por los excesos en las ventas de tomates frescos. El Grupo Especial consideró que, según la definición de "producto similar" del artículo XI.2 (véase el párrafo 5.1.3.4), los tomates frescos y estos derivados concretos del tomate no eran productos similares. Acto seguido el Grupo Especial procedió a examinar si las restricciones a la importación de jugo de tomate, salsa de tomate y "ketchup" se podían justificar sobre la base de las restricciones a la producción de tomates frescos para transformar, que eran el producto similar al utilizado para su elaboración.

5.3.12.2 Con respecto al jugo de tomate, el Grupo Especial señaló que aunque el jugo de tomate producido en el Japón estaba "envasado en fresco" y quizá fuera perecedero, el contingente japonés no hacía distinción alguna respecto a si el jugo importado estaba "envasado en fresco" o en otra forma y, de hecho, el jugo de tomate importado por el Japón era principalmente jugo enlatado susceptible de ser almacenado. El Grupo Especial reconoció que el jugo de tomate era un producto en una fase de transformación poco adelantada que podía competir directamente con los tomates frescos para la elaboración y cuya importación libre podía hacer ineficaces las medidas gubernamentales relativas a los tomates frescos para elaboración. Sin embargo, el Grupo Especial consideró que el jugo de tomate enlatado que importaba principalmente el Japón no era un producto perecedero.

5.3.12.3 Respecto a la salsa de tomate y al "ketchup" el Grupo Especial señaló también los dilatados plazos de conservación de estos productos cuando estaban almacenados en condiciones normales. Además, en el proceso normal de elaboración de los productos del tomate, el jugo de tomate, la pasta

de tomate y el "ketchup" normalmente no eran sometidos a una elaboración ulterior sino que eran productos listos para el consumo. El Grupo Especial observó también que las importaciones de puré y pasta de tomate (ex 20.02). que eran derivados del tomate en un grado igual de elaboración y que con frecuencia se utilizaban como materia prima para la producción de salsa de tomate y "ketchup", no estaban sometidas a restricciones. El Grupo Especial consideró que si se estimaba que la importación sin restricciones de esos productos en una fase poco adelantada de transformación no restaba eficacia a las restricciones a la producción nacional de tomates frescos para elaboración, las importaciones de productos más elaborados, como la salsa de tomate y el "ketchup", no podían tener consecuencias semejantes. Por consiguiente, el Grupo Especial constató que la salsa de tomate y el "ketchup" no eran productos en una fase de transformación poco adelantada y todavía precederlos que competían directamente con los tomates frescos y que, si fueran importados libremente, harían ineficaces las restricciones nacionales aplicadas a los tomates frescos para elaboración.

5.4 Otras cuestiones sometidas al Grupo Especial

5.4.1 Otros elementos "pertinentes"

El Grupo Especial señaló que su mandato indicaba que "... Al examinar este asunto, el Grupo Especial podrá tomar en cuenta todos los elementos pertinentes, entre ellos el debate que sobre el tema sostuvo el Consejo en su reunión de 27 de octubre de 1986". En consecuencia, el Grupo Especial examinó las actas del debate mantenido en aquella reunión (C/M/202, páginas 7 a 10) así como los argumentos del Japón respecto a las prácticas de otros países, la condición jurídica de las negociaciones multilaterales y las características especiales de la agricultura japonesa.

5.4.1.1 El Grupo Especial reconoció que las restricciones cuantitativas y otros obstáculos al comercio eran prácticas todavía muy extendidas en el comercio internacional de productos agropecuarios pero señaló que sólo unas pocas partes contratantes habían justificado sus restricciones acogiéndose al artículo XI.2 c), i) y que hasta el momento esa justificación sólo había sido impugnada en un caso. El Grupo Especial señaló que las exigencias de esta disposición habían sido calificadas muchas veces de rígidas y restrictivas por el Japón y otras partes contratantes.¹ Debido precisamente a la dificultad de cumplir con estas exigencias, algunas partes contratantes habían invocado otras excepciones previstas en el Acuerdo General o habían solicitado exenciones. En este contexto, el Grupo Especial señaló que el Japón había notificado, al adherirse al GATT, las restricciones a la importación que mantenía de acuerdo con el artículo XII, y después de haber renunciado a la invocación de este artículo, en 1963, había notificado algunas restricciones residuales que, desde entonces, había reducido gradualmente.

5.4.1.2 El Grupo Especial señaló también que en la Ronda Uruguay se había propuesto una modificación del párrafo 2 del artículo XI y que en la Declaración Ministerial de 1986 los participantes en la Ronda Uruguay habían asumido el compromiso de suprimir gradualmente o poner en conformidad con las disposiciones del Acuerdo General o los instrumentos negociados en el marco del GATT todas las medidas de restricción o de distorsión del comercio. El Grupo Especial señaló que existía el entendimiento general de que ni este compromiso ni la posible modificación de las disposiciones del Acuerdo General en el curso de las negociaciones reducirían los derechos y obligaciones que las partes contratantes habían asumido en virtud del artículo XXIII del Acuerdo General.

¹Postura reflejada en los documentos AG/W/9/Rev.3, AG/W/14 y distintos resúmenes de los puntos principales planteados en las reuniones del Comité.

5.4.1.3 El Grupo Especial recordó que el objetivo de los grupos especiales en el marco del GATT era ayudar a las PARTES CONTRATANTES a tomar decisiones de conformidad con el párrafo 2 del artículo XXIII y que, según la Declaración Ministerial de 1982, "queda entendido que las decisiones que se pronuncien en ese proceso (de solución de diferencias) no podrán ampliar ni reducir los derechos y obligaciones previstos en el Acuerdo General".¹ Por consiguiente, en las conclusiones de un grupo especial sólo eran pertinentes las constataciones relativas a la conformidad con el Acuerdo General de las medidas sometidas a examen y sus consecuencias sobre las ventajas resultantes del Acuerdo General. Estas ventajas derivaban, en parte, de obligaciones asumidas por el Japón en virtud del Acuerdo General. Por consiguiente, el Grupo Especial constató que sólo podía ser procedente juzgar las medidas del Japón si se consideraban a la luz de las obligaciones asumidas por dicho país en virtud del Acuerdo General y no de las prácticas de otros países, y consideró que tampoco era procedente prejuzgar los resultados de las negociaciones multilaterales.

5.4.1.4 Respecto al papel vital que los 12 productos objeto de examen desempeñaban en la agricultura del Japón y en las economías regionales, así como en su base sociopolítica y económica, el Grupo Especial -aunque consciente de su importancia en el contexto japonés- constató que anteriores grupos especiales habían establecido que estas circunstancias no podían constituir una justificación para las restricciones a la importación de conformidad con el Acuerdo General.² Sin embargo, el Grupo Especial sí tuvo en cuenta en un punto las circunstancias especiales existentes en el Japón. El punto en cuestión es la interpretación de la frase "la ejecución de medidas gubernamentales" que figura en el artículo XI.2 c), i). Como queda indicado en el párrafo 5.1.3.3, el texto de esta disposición no especifica la forma en que deben imponerse las restricciones a la producción o a la venta nacional, excepto que tienen que ser restricciones gubernamentales, y la historia de la redacción del artículo sugiere que los autores estaban interesados principalmente por la efectividad de las medidas. Aunque el Grupo Especial había tenido algunas dificultades durante el inicio del procedimiento para establecer la naturaleza exacta de las restricciones nacionales, el Japón había cooperado plenamente ofreciendo la necesaria información, muy detallada, de la que se deducía con claridad que las medidas habían sido impuestas, en efecto, por el Gobierno. Respecto al método utilizado para la ejecución de estas medidas, el Grupo Especial había constatado que la práctica de la "orientación administrativa" desempeñaba un papel importante. Considerando que esta práctica era un instrumento tradicional de la política gubernamental del Japón basada en el consenso y en las presiones del medio, el Grupo Especial decidió fundamentar sus juicios en la eficacia de las medidas, haciendo caso omiso de su inicial falta de transparencia. En vista de las características especiales de la sociedad japonesa, el Grupo Especial deseaba, sin embargo, subrayar que el enfoque adoptado en este caso particular no debía interpretarse como precedente en otros casos en que las sociedades no estaban adaptadas a esta forma de hacer cumplir las políticas gubernamentales.

5.4.1.5 Por consiguiente, el Grupo Especial consideró que las prácticas seguidas por otros países, la existencia de negociaciones multilaterales y las características especiales de la agricultura japonesa no podían ser consideradas, dadas las circunstancias, "elementos pertinentes" que se pudieran tener en cuenta al examinar si las medidas adoptadas por el Japón estaban en conformidad con las obligaciones asumidas por dicho país en virtud del Acuerdo General.

¹IBDD 29S/16

²Informe del Grupo Especial sobre restricciones cuantitativas aplicadas a la importación de ciertos productos de Hong Kong (IBDD 30S/139), párr. 27; Informe del Grupo Especial sobre las medidas aplicadas por el Japón a las importaciones de cuero (IBDD 31S/104), párr. 44.

5.4.2 Artículos X y XIII

El Grupo Especial señaló que los Estados Unidos habían argumentado, como tema subsidiario, que el Japón había anulado o menoscabado ventajas que le correspondían en virtud de los párrafos 1 y 3 del artículo XI y del párrafo 3 del artículo XIII. Dado que estas disposiciones trataban de la administración de los contingentes que pudieran fijarse de conformidad con el Acuerdo General, el Grupo Especial decidió que no estaba obligado a hacer una constatación sobre estos temas en relación con las restricciones cuantitativas que contravenían lo establecido en el Acuerdo General.

5.4.3 Anulación y menoscabo

Se había encomendado explícitamente al Grupo Especial "formular conclusiones, incluso sobre la cuestión de la anulación o menoscabo". El Japón alegó que no había pruebas de anulación o menoscabo real de ventajas que se apoyaran en hechos o datos estadísticos sobre productos determinados. A este respecto, el Grupo Especial señaló lo siguiente: las PARTES CONTRATANTES decidieron en el Entendimiento de 1979 sobre solución de diferencias que una medida que contravenía el Acuerdo General se presumía que anulaba o menoscababa los beneficios derivados del Acuerdo.¹ Las PARTES CONTRATANTES habían acordado en dos casos anteriores² que el artículo XI protegía las expectativas sobre las condiciones de competencia, no las expectativas sobre los volúmenes de exportación, y que la presunción de que una medida incompatible con el artículo XI era causa de anulación o menoscabo no podía ser refutada, por consiguiente, con argumentos relativos al volumen de las exportaciones.

6. CONCLUSIONES

6.1 A la vista de las constataciones enunciadas en los párrafos 5.1 a 5.4 *supra*, el Grupo Especial llegó a las siguientes conclusiones respecto a las restricciones a la importación mantenidas por el Japón sobre los productos agropecuarios objeto de esta diferencia.

6.2 El párrafo 1 del artículo XI del Acuerdo General prevé la eliminación de todas las restricciones a la importación, incluidas las "aplicadas mediante contingentes" y las "aplicadas por medio de transacciones procedentes del comercio de Estado" (véase el anterior párrafo 5.2). El artículo XX d) del Acuerdo General permite las medidas necesarias para proteger los derechos comerciales exclusivos de los monopolios de importación pero no las medidas aplicadas por estos monopolios de manera incompatible con otras disposiciones del Acuerdo General. Por consiguiente, el Grupo Especial ha llegado a la conclusión de que las restricciones a la importación mantenidas por el Japón son incompatibles con el artículo XI.1 del Acuerdo General, independientemente de que se apliquen por medio de contingentes o por medio de transacciones de monopolios de importación.

6.3 El artículo XI.2 c) establece varias excepciones a la prohibición general de aplicar restricciones cuantitativas para las importaciones de productos agrícolas o pesqueros. El inciso i) de esta disposición permite, entre otras cosas, las restricciones a la importación de productos agrícolas o pesqueros, cualquiera que sea la forma bajo la cual se importen, cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales que tengan por efecto restringir la cantidad del producto nacional similar que pueda

¹Anexo al Entendimiento relativo a las Notificaciones, las Consultas, la Solución de Diferencias y la Vigilancia (IBDD 26S/235, párr. 5).

²Informe del Grupo Especial sobre los impuestos de los Estados Unidos sobre el petróleo y sobre determinadas sustancias importadas (L/6175); e Informe del Grupo Especial sobre las medidas aplicadas por el Japón a las importaciones de cuero (IBDD 31S/104).

ser vendido o producido. Para evitar que se aplique esta disposición a las restricciones a la importación que tengan por efecto aumentar la producción nacional agrícola o proteger a las industrias nacionales de transformación de los productos agrícolas, el artículo XI.2 c), i) impone una serie de condiciones estrictas. El Grupo Especial examinó las restricciones en cuestión a la luz de estas condiciones y llegó a las siguientes conclusiones.

6.4 El Grupo Especial considera que el artículo XI.2 c), i) no permite la prohibición de importaciones, sino sólo su restricción. Consta que el Japón mantiene una prohibición de facto a la importación de leche evaporada (ex 04.02), leche condensada y azucarada (ex 04.02), queso fundido (ex 04.04) y ciertos jugos de frutas no concentrados (ex 20.06) en su territorio aduanero de régimen general. El Grupo Especial concluye que las prohibiciones mantenidas por el Japón son contrarias al artículo XI.

6.5 El Grupo Especial señala que es condición exigida por el artículo XI.2 c), i) que exista una medida gubernamental que restrinja la producción nacional. A este respecto, el Grupo Especial recuerda sus constataciones de que no está restringida la producción japonesa de almidones de todo tipo o de las materias primas para fabricarlos, que son los productos similares a aquéllos cuya importación está restringida. El Grupo Especial recuerda también que el Japón no aportó pruebas de que existieran medidas gubernamentales destinadas a restringir la producción de carne de bovino en el Japón. Por consiguiente, el Grupo Especial concluye que las restricciones japonesas a las importaciones de almidones, féculas e inulina (11.08) y de preparados y conservas de carne de animales bovinos (ex 16.02) no están justificadas en virtud del artículo XI.2 c), i).

6.6 El Grupo Especial señala que el artículo XI.2 c), i) permite las restricciones no sólo de los productos frescos sino también de los productos agrícolas y pesqueros que, por hallarse en una fase de transformación poco adelantada y por ser todavía perecederos, compiten directamente con los productos frescos y que, si fueran importados libremente, harían ineficaces las restricciones aplicadas a la importación de productos frescos. Sobre la base de las constataciones expuestas, concluye que las restricciones a la importación mantenidas por el Japón respecto de los siguientes productos no cumplen todas estas condiciones y, por consiguiente, no están justificadas en virtud del artículo XI.2 c), i): leche y nata preparadas y conservadas (04.02), queso fundido (ex 04.04), almidones y féculas e inulina (11.08), glucosa, lactosa y otros azúcares y jarabes (ex 17.02), preparados y conservas de piñas (ananás) (ex 20.06), ciertos jugos de frutas y de tomate (ex 20.07), salsa de tomate y "ketchup" (21.04), y ciertos preparados alimenticios, no especificados en otras partidas, compuestos principalmente de leche o azúcar (ex 21.07).

6.7 El Grupo Especial observa que las restricciones a la importación aplicadas de conformidad con el artículo XI.2 c), i) no pueden exceder de las "necesarias" para la ejecución de las correspondientes medidas gubernamentales nacionales. Por tanto, estas restricciones normalmente no se pueden justificar si se aplican a importaciones realizadas durante la época del año en que no se dispone de suministros nacionales o del producto (véase el párrafo 5.1.3.5). El Grupo Especial considera además que la restricción de las importaciones de un producto elaborado no se puede considerar, en general, necesaria si no están restringidas también las importaciones de formas más directamente competitivas del producto, es decir, el producto fresco (cuando sea económicamente factible) o productos en una fase de transformación poco adelantada. Por estos motivos, y a la vista de las constataciones hechas en el párrafo 5.3.10 *supra*, el Grupo Especial concluye que las restricciones japonesas a las importaciones de purés y pastas de frutas (ex 20.05), preparados y conservas de pulpas de frutas (ex 20.06), y ciertos jugos de frutas (ex 20.07) no están justificadas en virtud del artículo XI.2 c), i).

6.8 El Grupo Especial recuerda que según lo establecido por el último inciso del artículo XI.2 c), toda parte contratante que imponga restricciones a la importación de un producto deberá publicar el total del volumen o del valor del producto cuya importación se autorice durante un período ulterior especificado. Este requisito supone que, de acuerdo con el artículo XI.2 c), sólo se pueden imponer

aquellos contingentes que definan la cantidad o el valor concretos de cada producto contingentado. El Grupo Especial considera que el Contingente de Importaciones Varias del Japón no permite la identificación de la cantidad o el valor de las importaciones permitidas de cada uno de los productos incluidos en él. Por consiguiente, el Grupo Especial concluye que las restricciones a la importación mantenidas por el Japón a través del Contingente de Importaciones Varias respecto del suero de leche (lactoserum) elaborado en polvo (ex 04.02), los almidones, féculas e inulina para usos especiales (ex 11.08), ciertos preparados y conservas de carne de bovino (ex 16.02), la lactosa, glucosa y otros azúcares y jarabes (ex 17.02), ciertos purés y pastas de frutas (ex 20.05), ciertos jugos de frutas (ex 20.07), y preparados alimenticios, no especificados en otras partidas, compuestos principalmente de productos lácteos o azúcar (ex 21.07) no están justificadas en virtud de las disposiciones del artículo XI.2, c).

6.9 El Grupo Especial observa que otra exigencia establecida por el párrafo 2 del artículo XI es que las restricciones aplicadas no deberán tener como consecuencia la reducción de la relación entre el total de las importaciones y el de la producción nacional, en comparación con la que cabría razonablemente esperar que existiera sin tales restricciones. El Grupo Especial señala que la carga de la prueba de que se ha mantenido esta relación corresponde, en principio, al país que se acoge a la excepción al Acuerdo General, y que, dadas las circunstancias, el Japón no puede aportar dicha prueba respecto de las restricciones que aplica a las importaciones de legumbres de vaina secas (ex 07.05) y de cacahuete (ex 12.01). El Grupo Especial concluye, sin embargo, que las restricciones a la importación mantenidas por el Japón respecto de estos dos productos concretos están justificadas en virtud de las disposiciones del artículo XI.2 c), i).

6.10 Sobre la base de las conclusiones expuestas, el Grupo Especial sugiere que las PARTES CONTRATANTES recomienden que el Japón elimine, o ponga en conformidad con las disposiciones del Acuerdo General, las restricciones cuantitativas que mantiene respecto de la importación de los productos objeto de esta diferencia.