

COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA - RESTRICCIONES A LAS IMPORTACIONES
DE MANZANAS DE MESA - RECLAMACION DE CHILE

*Informe del Grupo Especial adoptado el 22 de junio de 1989
(L/6491 - 36S/104)*

<u>Indice</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	2
ELEMENTOS DE HECHO	3
La organización del mercado de la CEE	3
Régimen de certificados	5
Suspensión de los certificados	5
PRINCIPALES ARGUMENTOS	9
Artículo XI	9
Artículo XIII	16
Artículo primero	25
Artículo X	25
Artículo XXIV.12	27
Parte IV	27
Compromiso de <u>statu quo</u>	28
Artículo XXIII.2	29
Compensación	30
COMUNICACIONES DE OTRAS PARTES CONTRATANTES	30
Argentina	30
Canadá	31
Sudáfrica	31
CONSTATAACIONES	32
CONCLUSIONES	45

Nota: En el presente informe se entiende por "toneladas" las toneladas métricas.

1. INTRODUCCION

1.1 Por comunicaciones distribuidas con las firmas L/6329 y L/6929/Add.1 de 22 de abril y 3 de mayo de 1988 respectivamente, Chile presentó una reclamación al amparo del párrafo 2 del artículo XXIII del Acuerdo General relativa al sistema de licencias aplicado por la Comunidad Económica Europea para la importación de manzanas desde Chile, a la suspensión de las licencias para la importación de manzanas originarias de Chile y a la posterior adopción por la CEE de un sistema de contingentes para la importación de manzanas en la Comunidad. El Gobierno de Chile expuso más detalladamente el fundamento de su reclamación en una comunicación dirigida al Director General que se distribuyó el 2 de mayo de 1988 con la firma L/6339.

1.2 En una comunicación distribuida como documento L/6337, de 22 de abril de 1988, la Comisión de las Comunidades Europeas notificó a las PARTES CONTRATANTES que de conformidad con el párrafo 2 del artículo XI del Acuerdo General había adoptado medidas relativas a las manzanas de mesa, consistentes en el establecimiento de contingentes de importación aplicables hasta el 31 de agosto de 1988. La Comisión manifestó su disposición a entablar consultas acerca de los detalles de esas medidas con toda parte contratante que tuviera un interés sustancial en la cuestión.

1.3 En la reunión celebrada por el Consejo el 4 de mayo de 1988 el representante de Chile dijo que se habían celebrado dos series de consultas con la Comunidad en virtud del párrafo 1 del artículo XXIII sin haberse llegado a ningún resultado satisfactorio y solicitó el pronto establecimiento de un grupo especial de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XXIII para que examinara la reclamación. El Consejo acordó establecer un grupo especial que examinara el asunto sometido por Chile a las PARTES CONTRATANTES y autorizó al Presidente del Consejo a redactar el mandato y designar al Presidente y a los miembros del grupo especial en consulta con las partes interesadas. Como se notificó a las PARTES CONTRATANTES por una nota del Presidente del Consejo, de fecha 5 de agosto de 1988 (C/158), el mandato acordado era el siguiente:

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, el asunto sometido a las PARTES CONTRATANTES por Chile en los documentos L/6329 y Add.1 y formular conclusiones 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."

La composición del Grupo Especial era la siguiente:

Presidente: Sr. George A. Maciel

Miembros: Sra. Margaret Liang
Dr. Thomas Cottier

1.4 El Grupo Especial se reunió en las fechas 4-6 de octubre y 9-11 de noviembre de 1988 y 13-15 de febrero de 1989. En el curso de sus trabajos el Grupo Especial celebró consultas con la Comunidad Económica Europea y con Chile, así como con terceras partes interesadas (Argentina y Canadá). Otra parte interesada (Sudáfrica) presentó una comunicación escrita. Los Estados Unidos, el Uruguay, Australia, Nueva Zelanda, Rumania y Polonia se reservaron el derecho de presentar comunicaciones al Grupo Especial (C/M/220).

1.5 El Grupo Especial presentó su informe a las partes en la diferencia el 23 de marzo de 1989.

2. ELEMENTOS DE HECHO

2.1 La organización común del mercado de la CEE para las manzanas de mesa (y de otras frutas y hortalizas) se basa en el Reglamento 1035 del Consejo de 1972 (Diario Oficial L 118 de 20 de mayo de 1972) y en sus modificaciones posteriores. Este reglamento reemplazó a las medidas análogas que existían desde 1966. La base del régimen exterior se establece también en el Reglamento 2707/72 (Diario Oficial L 291 de 1972). Esos reglamentos fueron descritos en 1980, en el informe de un grupo especial anterior.¹ A pesar de que desde 1980 se aprobaron varios reglamentos modificatorios, no han variado los rasgos esenciales del sistema establecido en virtud del Reglamento 1035/72. Por consiguiente, en el plano interior los principales elementos del mercado siguen siendo los siguientes:

Los grupos de productores, que son un elemento estructural básico;

Las normas de calidad, que se aplican tanto a los productos de la Comunidad como a las importaciones;

El sistema de precios y de intervención. Antes de iniciarse cada campaña de comercialización, el Consejo de Ministros de la CEE fija un precio básico y un precio de compra de conformidad con el artículo 16 del Reglamento 1035/72. El precio básico es un precio de orientación que determina los precios de compra y de retiro, explicados más abajo. Se fija para la categoría I de calidad de determinadas variedades piloto y se aplica durante el período comprendido entre agosto y mayo. Para la campaña de comercialización 1987/88, se fijaron los siguientes precios básicos (ECU/100 kg):

Agosto	26,51	Noviembre	27,22
Septiembre	26,51	Diciembre	29,61
Octubre	26,51	Enero a mayo	32,01

El precio de compra se fija en un nivel situado entre el 40 y el 55 por ciento del precio básico. Para la campaña 1987/88 los precios de compra fueron los siguientes (ECU/100 kg):

Agosto	13,51	Noviembre	14,06
Septiembre	13,51	Diciembre	15,17
Octubre	13,63	Enero a mayo	16,27

2.2 La intervención en el mercado consiste en retirar del mercado de las manzanas de mesa manzanas que cumplan ciertas normas de calidad. Los reglamentos de la Comunidad prescriben dos métodos posibles: la "compra" por las autoridades de los Estados miembros y la "retirada" o retiro por las organizaciones de productores.

a) Compra

Durante el período de vigencia de los precios básicos y de compra, los Estados miembros notifican diariamente a la Comisión los precios efectivamente registrados en mercados representativos. Si esos precios se mantienen por debajo del precio de compra durante tres días consecutivos de mercado, la Comisión debe hacer constar, a petición de los Estados miembros, que el mercado en cuestión se halla en un estado de crisis grave. Se requiere entonces de los

¹Informe del Grupo Especial sobre las restricciones impuestas por la CEE a la importación de manzanas procedentes de Chile, IBDD, 27S, págs. 104-127, párr. 2.2.

Estados miembros que compren manzanas de origen comunitario ofrecidas a ellos a un precio equivalente al precio de compra.

b) Retiro por los grupos de productores

Cuando las organizaciones de productores observan que existe la probabilidad de que los precios de mercado descieran sustancialmente a causa de un exceso de oferta, dichas organizaciones pueden pedir a las autoridades de los Estados miembros la autorización para iniciar operaciones de retiro, a un precio de retirada que no exceda del precio de compra pública en más un 10 por ciento del precio básico. (El artículo 15 a) del Reglamento 1035/72 también faculta a los Estados miembros a autorizar "retiros preventivos" por los grupos de productores a principios de la campaña de comercialización a la luz de las perspectivas de la producción.) Los Estados miembros, por medio de sus representantes locales, verifican que los retiros han tenido lugar y otorgan a los grupos de productores una compensación financiera, pagada por la Comunidad, por los pagos de retiro, deducción hecha de los ingresos netos obtenidos con la colocación de las manzanas retiradas.

Los retiros por las organizaciones de productores, que ofrecen un precio un tanto más alto, representan en la práctica la mayor parte de las manzanas retiradas. Es también política de la Comunidad fomentar el desarrollo de las organizaciones de productores y su papel en la intervención en el mercado.

2.3 En virtud del artículo 21 del Reglamento 1035/72, los Estados miembros deben velar por que los productos retirados tengan uno de los destinos siguientes:

- distribución gratuita;
- fines no alimentarios;
- alimentación animal;
- transformación en alcohol;
- elaboración industrial.

2.4 La CEE no ha sancionado restricciones a la plantación de manzanos. Tampoco puso en práctica un programa de arranque para los manzanos durante el período en que se aplicaron las restricciones a la importación consideradas.

2.5 Las importaciones están sujetas a un derecho de aduana y a la aplicación de un precio de referencia. El derecho de aduana está consolidado y varía según el período:

- del 1º de agosto al 31 de diciembre: 14 por ciento
- del 1º de enero al 31 de marzo: 8 por ciento
- del 1º de abril al 31 de julio: 6 por ciento

2.6 En virtud del Reglamento 1035/72 (artículo 22 y siguientes) la Comisión fija el precio de referencia para cada campaña de comercialización o para las temporadas en que ésta se subdivide, sobre la base de un promedio de los precios comunitarios al productor más los gastos de comercialización. Diariamente se calcula un "precio de entrada" para las importaciones provenientes de terceros países. Si éste descende por debajo del precio de referencia, puede percibirse un gravamen compensatorio (además de los derechos de aduana) para cubrir la diferencia.

2.7 Los reglamentos de la Comunidad prevén también la posibilidad de recurrir a medidas de protección contra las importaciones. En caso de existencia o amenaza de desorganización del mercado de la Comunidad a causa de las importaciones, o en el caso de que se hayan efectuado en la CEE fuertes intervenciones o se hayan retirado del mercado cantidades considerables, el artículo 29 del

Reglamento 1035/72 (modificado por el Reglamento 2454/72 del Consejo)¹ autoriza la aplicación de "medidas apropiadas" al comercio con terceros países. En el Reglamento 2707/72 se definen dichas medidas y las condiciones para su aplicación. Según el artículo 3 de dicho Reglamento, pueden adoptar la forma de suspensión de las importaciones o de percepción de una cantidad adicional prescrita además de los derechos de aduana y los eventuales gravámenes compensatorios. El Reglamento añade que esas medidas sólo podrán tomarse hasta el punto y durante el tiempo en que sean estrictamente necesarias. Deberán "tener en cuenta la situación especial de las mercancías en tránsito hacia la Comunidad", y podrán limitarse a los productos exportados desde determinados países.

2.8 En años recientes, y a petición de la Comisión, los países del hemisferio sur le han facilitado confidencialmente, antes de cada campaña de exportación, previsiones de sus exportaciones de manzanas.

Régimen de licencias ("certificados")

2.9 El 3 de febrero de 1988, por el Reglamento 346/88 de la Comisión (publicado en el Diario Oficial L 34 de 6 de febrero de 1988), la Comisión de la CEE estableció un sistema de vigilancia mediante licencias ("certificados") de las importaciones de manzanas (de mesa) procedentes del exterior de la Comunidad, válido hasta el 1º de septiembre de 1988. Las características del sistema eran las siguientes:

- importaciones supeditadas a la expedición de un certificado por el Estado miembro importador;
- depósito de garantía (1,5 ECU por 100 kg netos) cuyo reembolso quedaba subordinado a que se efectuara la importación;
- certificados de importación válidos durante un mes a partir de la fecha de expedición;
- expedición de los certificados al quinto día laborable de haberse presentado la solicitud (esta disposición se aplicó a partir del 22 de febrero de 1988).

2.10 El sistema de certificados fue modificado por dos reglamentos posteriores de la Comisión. Por el Reglamento 871/88 de 30 de marzo de 1988 (Diario Oficial L 87 de 31 de marzo de 1988), entre otras cosas, se prorrogó a 40 días el período de validez de los certificados, fijándose no obstante en el 31 de agosto de 1988 el límite de validez de cualquier certificado. Por el Reglamento 1155 de 28 de abril (Diario Oficial L 108 de 29 de abril de 1988) se dispuso que el período de validez de los certificados solicitados antes del 31 de marzo de 1988 y expedidos a partir de dicha fecha también se podría ampliar a 40 días a petición del agente comercial.

Suspensión de los certificados

2.11 Por el Reglamento 962/88 de 12 de abril de 1988 (Diario Oficial L 95 de 13 de abril) la Comisión de la CEE suspendió durante el período comprendido entre el 15 y el 22 de abril de 1988 la expedición de certificados para la importación de manzanas de mesa de Chile. Se dispuso que todas las solicitudes que estuvieran pendientes el 18 de abril serían rechazadas y que se liberarían las fianzas correspondientes.

2.12 La base de derecho comunitario invocada en el preámbulo de ese Reglamento era, entre otras disposiciones, el Reglamento 2707/72, por el que se establecieron "las condiciones de aplicación de las medidas de salvaguardia en el sector de las frutas y hortalizas". En este caso la Comisión declaró que las solicitudes de certificados de importación para las manzanas de Chile rebasaban el volumen tradicional de esas importaciones. El preámbulo continuaba en esos términos:

¹Diario Oficial L 266, 25.11.72, pág. 1.

"Considerando que, habida cuenta que el mercado de las manzanas de mesa en la Comunidad se caracteriza, por una parte, por la existencia de reservas y de retiradas importantes y, por otra, por niveles de precios sensiblemente inferiores a los de la campaña precedente en los mercados de los principales países productores, la continuación de dichas importaciones podría acarrear perturbaciones graves en el mercado, susceptibles de comprometer los objetivos contemplados en el artículo 39 del Tratado CEE y de perjudicar gravemente a los productores comunitarios; que dada la crítica situación es necesario que se adopten, urgentemente, medidas de salvaguardia contra las importaciones de dichos productos, suspendiendo la expedición de certificados de importación durante el tiempo necesario para un nuevo examen de la situación global del mercado de las manzanas de mesa."

2.13 El 14 de abril de 1988 (Reglamento 984/88, Diario Oficial L 98 de 15 de abril de 1988) la Comisión modificó el período de suspensión de la expedición de certificados para las manzanas de Chile, que era del 15 al 22 de abril, fijándolo en el período comprendido entre el 18 y el 29 de abril. En el preámbulo del Reglamento se justificaba la modificación por la necesidad de realizar un examen detallado de la situación de conjunto del mercado de las manzanas de mesa.

2.14 Luego, el 20 de abril, la Comisión adoptó el Reglamento 1040/88 (Diario Oficial L 102 de 21 de abril de 1988) por el que se suspendió hasta el 31 de agosto de 1988 la expedición de certificados para la importación desde terceros países de los tonelajes que sobrepasaran determinadas cantidades. En el caso de Chile se consideraba que las solicitudes de certificados de importación ya sobrepasaban la "cantidad de referencia", que era de 142.131 toneladas, y por consiguiente se mantuvo hasta el 31 de agosto la suspensión aplicada en virtud de los Reglamentos 962/88 y 984/88.

2.15 Las "cantidades de referencia" fijadas para los demás proveedores en el Reglamento 1040/88 eran las siguientes:

Sudáfrica	166.000 toneladas
Nueva Zelandia	115.000 toneladas
Australia	11.000 toneladas
Argentina	70.000 toneladas
Otros países	17.600 toneladas

2.16 Por el Reglamento 1515/88 de 31 de mayo de 1988 (Diario Oficial L 135/52 de 1° de junio de 1988) se modificaron los formularios y el procedimiento para la solicitud y la expedición de certificados de importación disponiéndose que debía consignarse el país de origen de las importaciones, con objeto, según se decía, de efectuar en las mejores condiciones posibles el "reparto equitativo" de las cantidades que se importaban.

2.17 Las medidas que acaban de exponerse expiraron el 31 de agosto de 1988, tal como estaba previsto.

CUADRO I

CEE - Producción, retiros y existencias de manzanas
(Comunidad de los Diez)

Campaña de comercialización en la CEE	(Millares de toneladas)				
	1983/4	1984/5	1985/6	1986/7	1987/8
Producción (temporada julio-octubre)	6.188	7.357	6.334	7.368	6.383
Retiros (temporada agosto-mayo)	125	661	151	354	207 @ 15.1.88 370 @ 29.2.88 591 @ 31.5.88
Existencias (año civil)	1984	1985	1986	1987	1988
a: 1° de enero					
1° de febrero	2.175	2.350	2.032	2.275	2.404
1° de abril	1.831	1.866	1.683	1.951	2.001
	1.038	1.046	912	1.061	1.140

Fuente: Comisión de la CEE (Eurostat, Estados miembros).

CUADRO II

CEE-10: Importaciones de manzanas de mesa
(toneladas)

	1984	1985	1986	1987	1988 (Contingentes)
CHILE (% del total del hemisferio sur)	97.980 (25,2%)	86.963 (21,5%)	151.088 (33,5%)	158.755 (32,3%)	142.131 (28,1%)
ARGENTINA	52.932 (13,6%)	64.338 (15,9%)	32.181 (7,1%)	52.190 (10,6%)	70.000 (13,8%)
SUDAFRICA	157.467 (40,6%)	147.327 (36,4%)	164.210 (36,4%)	169.457 (34,5%)	166.000 (32,9%)
AUSTRALIA	2.238 (0,6%)	10.278 (2,5%)	6.156 (1,4%)	8.637 (1,7%)	11.000 (2,1%)
NUEVA ZELANDIA	77.255 (19,9%)	95.614 (23,6%)	97.331 (21,6%)	102.481 (20,8%)	115.000 (22,8%)
Total del hemisferio sur	387.712	404.520	450.966	491.520	504.000
Total de las importaciones	515.203	497.930	517.232	524.900	521.731

CUADRO II a)

Importaciones expresadas en porcentaje
de la producción de la CEE

Año	1984	1985	1986	1987	1986 (contingentes)
Hemisferio sur	6,2	5,5	7,1	6,7	7,9

3. PRINCIPALES ARGUMENTOS

Artículo XI

3.1 Chile declaró que las restricciones aplicadas por la CEE a las importaciones de manzanas de mesa eran claramente contrarias al artículo XI.1. Señaló que la parte contratante que invocaba una excepción en virtud del Acuerdo General debía demostrar que cumplía todos los requisitos necesarios para aplicar dicha excepción. Esta afirmación se veía confirmada por una reciente decisión de un grupo especial en lo relativo al párrafo 2 del artículo XI.¹

3.2 La Comunidad Económica Europea, al igual que había hecho en su notificación a las partes contratantes (L/6337), sostuvo que las medidas que aplicaba a las manzanas de Chile se habían adoptado en conformidad con el artículo XI. No pretendía que las medidas fueran compatibles con el párrafo 1 del artículo XI, pero sí que constituían un caso de utilización justificada de la exención del cumplimiento de esa disposición permitida en determinadas condiciones concretas en virtud del párrafo 2 del artículo XI. La CEE afirmó que había cumplido esas condiciones según lo interpretado previamente, en particular por un grupo especial que trató un caso similar.

3.3 La CEE tomaba como punto de partida las conclusiones del Grupo Especial que estudió las restricciones impuestas por la CEE a la importación de manzanas procedentes de Chile (L/5047), conclusiones que el Consejo adoptó el 10 de noviembre de 1980 sin que las dos partes expresaran ninguna reserva. En ese caso las partes habían sido las mismas y la cuestión examinada -la aplicación por la Comunidad de restricciones a la importación de manzanas- también era sustancialmente la misma. La firme opinión de la Comunidad era que las cuestiones resueltas en el asunto de 1980 no podían ni debían reabrirse en el presente caso. Destacó que para garantizar el respeto de las obligaciones y los derechos de las partes contratantes establecidos en virtud del Acuerdo General, las decisiones de las PARTES CONTRATANTES y el funcionamiento del sistema de solución de diferencias, resultaba fundamental evaluar la legalidad para el GATT de las medidas de la Comunidad teniendo en cuenta las consideraciones y conclusiones ya formuladas por el Grupo Especial de 1980, hasta donde las cuestiones controvertidas ya se hubieran resuelto. Al aplicar las restricciones a la importación que se cuestionaban en el presente caso, la Comunidad se había esforzado por ajustarse a los criterios establecidos por dicho Grupo Especial en relación con el artículo XI, y podía demostrar que había aplicado las medidas en 1988 de modo congruente con esos criterios.

3.4 La política de la Comunidad no había variado fundamentalmente con respecto a los mecanismos de intervención y apoyo en el mercado de la manzana desde 1980, independientemente de los cambios estadísticos, que constituían una nueva prueba de la conformidad con los criterios del Grupo Especial de 1980. La CEE no tenía argumentos fundamentalmente nuevos además de los ya presentados al Grupo Especial de 1980 (resumidos por éste en los párrafos 3.13 a 3.18 de su informe), salvo modificaciones de tipo estadístico.

3.5 La CEE señaló que el Grupo Especial de 1980 había llegado a la conclusión de que en aquel entonces las medidas de la CEE "se ajustaban a algunos de los criterios enunciados en los incisos i) y ii) del apartado c) del párrafo 2 para poder constituir una excepción al párrafo 1, aunque no a todos dichos criterios". En particular, el Grupo Especial había especificado que "las medidas de la CEE no podían constituir una excepción al párrafo 1 del artículo XI a tenor de las disposiciones del inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI, por cuanto no habían cumplido las condiciones del último

¹Informe del Grupo Especial encargado de examinar las restricciones aplicadas por el Japón a la importación de ciertos productos agropecuarios (L/6253).

apartado del párrafo 2 del artículo XI". Esto significaba que el Grupo Especial había llegado a la conclusión de que se habían cumplido las demás condiciones establecidas en el inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI, y que por consiguiente la CEE sólo tenía que proporcionar pruebas de que en 1988 había cumplido las condiciones del último apartado del párrafo 2 del artículo XI.

3.6 Chile expresó la opinión de que las conclusiones del Grupo Especial de 1980 no eximían a la CEE de demostrar que había cumplido todas las condiciones estipuladas en el párrafo 2 del artículo XI. Ese Grupo Especial no había adoptado una postura clara con respecto a los puntos relacionados con la justificación de las medidas adoptadas en virtud del apartado c) i) del párrafo 2 del artículo XI. Además, había en el GATT otros grupos especiales pertinentes. El Grupo Especial de las restricciones aplicadas por el Japón a la importación de ciertos productos agropecuarios había establecido un método global para examinar esas restricciones teniendo en cuenta lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XI. También cabía referirse al Grupo Especial de 1978 encargado de examinar los precios mínimos de la CEE para la importación de determinadas frutas, legumbres y hortalizas elaboradas (L/4687).

3.7 Chile sostenía que las medidas de la Comunidad eran una prohibición, no una restricción, de las importaciones. Cuando la CEE suspendió la concesión de certificados a Chile en virtud del Reglamento 962/88 de la Comisión, no lo hizo aplicando ningún contingente sino prohibiendo simplemente que las manzanas chilenas siguieran importándose en la CEE. Incluso el Reglamento 1040/88, que estableció el contingente, constituía una prohibición, por cuanto entró en vigor cuando el proceso de exportación ya se encontraba muy avanzado y amplió la prohibición anterior, no permitiendo nuevas importaciones procedentes de Chile durante el resto de la campaña importadora, hasta el 31 de agosto.

3.8 La CEE afirmó que la suspensión de la concesión de certificados de importación para las manzanas chilenas en virtud del Reglamento 962/88 era una cuestión de aplicación de restricciones cuantitativas y, por consiguiente, debía examinarse en el marco del artículo XIII. (Los argumentos aducidos con respecto a esta disposición figuran más adelante.) La Comunidad había impuesto restricciones de conformidad con el párrafo 2 c) del artículo XI, no prohibiciones. Del Reglamento 1040/88 se deducía claramente que se habían establecido contingentes y que se había autorizado a importar de Chile 142.131 toneladas.

3.9 Chile no admitía que la CEE se hubiese ajustado a lo exigido para la adopción de medidas gubernamentales que tuvieran por efecto restringir la cantidad de un producto que pudiera venderse o producirse. La CEE no controlaba la producción interna de manzanas pero tampoco había medidas gubernamentales que tuvieran por efecto restringir la cantidad de manzanas que podían venderse, ya que Chile sostenía que un sistema de compensación por los retiros que efectuaran las organizaciones de productores no constituía una medida de esta clase con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 2 c) i) del artículo XI. Así como señaló que el Grupo Especial de 1980 había considerado que la CEE limitaba las cantidades de manzanas que autorizaba a comercializar, también citó el informe del Grupo Especial encargado de estudiar los precios mínimos de la CEE para la importación de determinadas frutas, legumbres y hortalizas elaboradas (1978, L/4687), en el que se había examinado el sistema de intervención de la Comunidad con respecto a los tomates frescos y se había llegado a la conclusión (párrafo 4.13), por varias razones, de que dicho sistema no se ajustaba a lo exigido en la referida disposición del Acuerdo General. Chile afirmó que el Reglamento básico de la Comunidad (L 1035/72) y los fundamentos del sistema eran los mismos, antes y ahora, para los tomates y las manzanas. Por consiguiente, las conclusiones del Grupo Especial de 1978 también eran pertinentes en el caso presente, en tanto la CEE no aportara pruebas de que había modificado su sistema para ponerlo en conformidad con el párrafo 2 c) i) del artículo XI.

3.10 Chile declaró que si bien la CEE había descrito su sistema como un doble mecanismo, con intervención de los Estados miembros e intervención privada (de los grupos de productores), la

intervención directa de los Estados miembros no era operacional en la práctica. La constitución de organizaciones de productores y la afiliación a las mismas en el sector de la fruta fresca de la CEE eran voluntarias, y su reconocimiento por los Estados miembros era en cierta medida discrecional. De hecho, un elevado porcentaje de los productores de manzanas de la Comunidad no eran miembros de esas organizaciones. Chile dijo que el nivel medio de participación en la Comunidad de los Diez era inferior al 50 por ciento, y sólo del 10 por ciento en un Estado miembro. No se ejercía sobre los productores una coerción gubernamental destinada a limitar sus ventas a una cantidad determinada. En los reglamentos de la Comunidad no había directrices con respecto a la cantidad de manzanas frescas cuya comercialización debía autorizarse en un año determinado, o que permitiesen determinar esa cantidad. Esta determinación se dejaba al arbitrio de las organizaciones de productores. Las cantidades retiradas habían representado a veces sólo un 3 por ciento de la producción comunitaria. Asimismo, Chile señaló que los precios de retiro eran bajos -una cuarta parte o menos del precio de las manzanas importadas- con lo que constituían una red de seguridad muy por debajo de los precios de mercado, y no un precio indicativo o de intervención como los existentes en algunos otros sectores.

3.11 La CEE alegó que su sistema de retiro de manzanas del mercado constituía efectivamente "medidas gubernamentales que tengan por efecto restringir la cantidad del producto similar que pueda ser vendido o producido". No sostenía que la Comunidad restringiese la producción, sino que restringía efectivamente la cantidad de manzanas que se vendían en el mercado. Los redactores habían tenido la clara intención de que la eficacia fuese la consideración clave: las medidas debían mantener la cantidad colocada en el mercado por debajo del nivel que habría alcanzado en ausencia de las mismas. La CEE recordó que este enfoque había quedado confirmado en informes de grupos especiales recientes. El programa de retiros de la Comunidad era claramente una medida "gubernamental" en el sentido del artículo XI. Había sido establecido por reglamento de la Comunidad y estaba vinculado a los precios básicos y de compra fijados cada año por los Ministros de la CEE. La Comunidad lo financiaba por conducto de los Estados miembros, y se ponía en aplicación bajo control comunitario mediante la gestión directa o indirecta de las autoridades de los Estados miembros. "Medida gubernamental" no significaba que el propio gobierno debiera tener una intervención material; había diferentes modos de organizar tales sistemas y las medidas de la CEE limitaban efectivamente las cantidades que podían venderse. Por lo demás, el artículo XI no exigía que las medidas gubernamentales tuviesen la finalidad de controlar las cantidades producidas o vendidas sino que tuviesen este efecto. La fijación de cantidades indicativas antes de una campaña de producción no era necesaria ni era tampoco posible en el caso de un producto tan influido por las variaciones climáticas como las manzanas. La finalidad del sistema de retiros era restablecer un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda en un momento determinado y evitar así que se hundieran los precios. La Comisión alentaba la participación de los grupos de productores, por cuanto a su juicio el sistema descentralizado respondía mejor a los movimientos del mercado y era más eficaz para conseguir el objetivo de controlar la oferta. La gran publicidad que se daba a la existencia de excedentes de manzanas era una prueba de la eficacia del sistema. En la campaña de comercialización 1987/88 los retiros, cifrados en 591.000 toneladas, habían superado a las importaciones y habían equivalido a un 9 por ciento de la producción de la Comunidad. Estas manzanas habían sido desplazadas del mercado en virtud de claras disposiciones comunitarias y con financiación proveniente del presupuesto de la Comunidad.

3.12 La CEE señaló también que el Grupo Especial de 1980 (párrafo 4.6 de su informe) había constatado que la Comunidad restringía las cantidades cuya comercialización se autorizaba. Como el sistema (reseñado en los párrafos 2.1 a 2.8 supra) seguía siendo el mismo, no había razones que permitieran desvirtuar esa constatación. El valor de precedente de la conclusión del Grupo Especial de 1978 con respecto al régimen aplicado por la Comunidad a los tomates era evidentemente inferior al de la constatación del otro Grupo Especial que se había ocupado directamente de las restricciones a la comercialización de manzanas. En general, la CEE distinguía entre precedentes pertinentes y no pertinentes. Consideraba que el informe del Grupo Especial de 1980 era un precedente claro y pertinente para el presente caso. Otros casos no eran pertinentes porque se referían a una situación enteramente

diferente o carecían de todo valor de precedente porque el razonamiento jurídico desarrollado no había recibido el acuerdo de las PARTES CONTRATANTES. Esto último era especialmente cierto en el caso del Grupo Especial de 1987 que examinó las restricciones a la importación impuestas por el Japón. La CEE recordó las reservas expresadas por varias partes contratantes, entre ellas la Comunidad, con respecto a la adopción del informe. De hecho la CEE sólo había aceptado su adopción sobre la base de que en los hechos no constituía un precedente.

3.13 Chile replicó que nada había en las actas del Consejo del GATT relativas a la adopción del informe del Grupo Especial sobre las restricciones agrícolas del Japón que justificara una opinión como la que acababa de expresarse. El informe había sido adoptado in toto por el Consejo (C/M/217). Las dificultades que se habían manifestado en relación con sus constataciones se referían a cuestiones que no denotaban pertinencia para las cuestiones que tenía ante sí el Grupo Especial actual. En consecuencia, Chile consideraba que las constataciones del Grupo Especial de 1987 acerca de los puntos pertinentes para las cuestiones planteadas en el presente caso podían ser utilizadas como precedente por el Grupo Especial actual.

3.14 Chile adujo además que incluso aunque la CEE hubiese restringido la comercialización o la producción internas como lo exigía el artículo XI en su párrafo 2 c) i), lo que no aceptaba que hubiese ocurrido, las restricciones internas y las restricciones a la importación no se habrían aplicado a productos similares, según lo dispuesto en dicho párrafo. Tomando nota de que en efecto el Grupo Especial de 1980 había determinado que una manzana era una manzana, Chile sostenía de todos modos que eran tantas las diferencias de variedad, calidad, frescor y precio entre las manzanas chilenas y las de la Comunidad durante la campaña importadora que no podían considerarse como sustituibles, y ponía en duda que las manzanas de la CEE almacenadas para su venta durante la primavera o el verano europeos pudieran siquiera llamarse manzanas de mesa.

3.15 La CEE sostuvo que, dado que el Grupo Especial de 1980 había llegado a la conclusión de que las manzanas chilenas y de la Comunidad, si bien de variedades diferentes, eran productos similares a los efectos del párrafo 2 c) del artículo XI, este punto quedaba fuera de cuestión. Los hechos pertinentes no habían variado desde 1980 y si las conclusiones a que había llegado el Grupo Especial de 1980 debían tener alguna importancia justo era señalar que en ellas se había dicho que una manzana era una manzana. Además, aunque pudieran almacenarse durante algunos meses, todas las manzanas eran ciertamente perecederas.

3.16 Chile también sostuvo que las restricciones aplicadas por la CEE a las importaciones no eran "necesarias para la ejecución" de las presuntas medidas de control gubernamental de la oferta. Declaró asimismo que el nivel de las importaciones no influía en las cantidades de manzanas de la CEE retiradas del mercado. Las manzanas chilenas enviadas a la CEE eran en general de las variedades Granny Smith (aproximadamente el 56 por ciento del volumen de las exportaciones a la CEE durante 1987) y Richard Delicious (aproximadamente el 34 por ciento del volumen exportado durante 1987/88), de color verde y rojo, respectivamente. Las cantidades retiradas por la Comunidad de esas dos variedades en conjunto fueron inferiores al 4 por ciento del total retirado por la CEE en 1985/86. La variedad más frecuentemente retirada en la Comunidad fue la Golden Delicious (46 por ciento en 1985/86). Las manzanas del hemisferio sur aparecían en el mercado de la CEE durante el período de marzo a agosto, es decir, fuera de la campaña de producción de la CEE, realizada durante el otoño (europeo) anterior. En consecuencia, cuando llegaban las manzanas del hemisferio sur las manzanas europeas almacenadas ya tenían varios meses (las mayores cantidades retiradas lo eran antes de enero) y desde el punto de vista comercial ya no eran directamente sustituibles por las manzanas del hemisferio sur, como ponía claramente de manifiesto el hecho de que las manzanas de la Comunidad retiradas tenían, como destino más frecuente, la alimentación animal, seguida de la transformación en alcohol y el desecho. Sólo un porcentaje muy pequeño de manzanas retiradas se distribuía gratuitamente para el consumo humano: un 3 por ciento únicamente según las estadísticas de la Comunidad correspondientes

a 1985/86. Incluso si fueran aptas para la venta en el mercado comercial, el Reglamento 1035/72 no lo autorizaba. En consecuencia, el nivel de las importaciones de manzanas procedentes del hemisferio sur, destinadas exclusivamente al consumo de mesa, no influía en la colocación de las manzanas retiradas.

3.17 Además, el precio de importación de las manzanas chilenas era superior al precio interno de la Comunidad y más elevado que el precio de referencia establecido por la CEE para "evitar las perturbaciones causadas por las ofertas de terceros países a precios anormales" (Reglamento 1035/72, artículo 23). El precio de referencia era más de tres veces superior al de retiro, de modo que el propio sistema garantizaba que el precio de retiro no se viera afectado por los precios de las importaciones.

3.18 En consecuencia, Chile afirmaba que la medida restrictiva adoptada por la Comunidad en 1988 no era necesaria sino arbitraria. En años anteriores (por ejemplo en 1985) un mayor número de retiros que en 1988 no había conducido a la CEE a promulgar restricciones a la importación. Esto no quería decir que Chile sugiriera que hubiese tenido que hacerlo; simplemente, preguntaba por qué la CEE lo hizo en 1988 cuando el precio y los datos sobre las cantidades retiradas mostraban que no se trataba de una situación interna difícil. Chile aportó datos sobre los precios y las cantidades retiradas y otras informaciones en apoyo de este argumento y afirmó que de hecho la Comisión, el pasado mes de mayo, había denegado la solicitud de un Estado miembro de prorrogar la intervención de la manzana. También rechazó los argumentos de la Comunidad basados en la predicción de altos niveles de importación en 1988, ya que según las propias palabras de los redactores la excepción prevista en el artículo XI "no tenía por finalidad proporcionar un medio para proteger a los productores internos frente a la competencia extranjera ...". Los productos de la CEE ya estaban protegidos por aranceles estacionales y precios mínimos de importación. Incluso, afirmó Chile, menos tenía por finalidad dicho artículo en su párrafo 2 c) autorizar a una parte contratante a suspender las importaciones procedentes de sólo otra parte contratante con el fin de realizar "un examen de la situación global del mercado" (Reglamentos de la CEE 962/88 y 984/88.) En cambio Chile observaba que en los preámbulos de los Reglamentos 962/88, 984/88 y 1040/88 la Comunidad declaraba que sus medidas tenían por finalidad concreta proteger a los productores internos del "perjuicio grave" que las importaciones amenazaban con causarles. Era evidente que esto no constituía una justificación de las restricciones a la importación en virtud del párrafo 2 c) i) del artículo XI.

3.19 Chile también recordó el informe del Grupo de Trabajo del noveno período de sesiones encargado de las restricciones cuantitativas (IBDD, 3S/77) en el que 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".

3.20 La CEE recordó las conclusiones del Grupo Especial de 1980 con respecto a si las restricciones de las importaciones eran "necesarias para la ejecución" de las restricciones de la comercialización impuestas por la Comunidad:

"El Grupo Especial consideró que, si bien las medidas de la CEE se aplicaban fuera de la temporada de producción interna de la CEE, las importaciones podían haber afectado en ese momento las posibilidades de salida o liberación de las manzanas de la CEE del régimen de intervención hacia el mercado de la CEE."

Por consiguiente, alegó la CEE, era evidente que el Grupo Especial consideraba que las restricciones de las importaciones habían sido necesarias para la ejecución de las restricciones de la comercialización interna.

3.21 La CEE sostuvo que las medidas adoptadas en 1988 también eran "necesarias" con arreglo al párrafo 2 c) del artículo XI y que también se aplicaban a ellas las conclusiones del anterior Grupo Especial, ya que la situación básica era similar. En virtud de la legislación de la Comunidad, las medidas de protección que autorizaban a la Comisión a suspender en todo o en parte las importaciones procedentes de terceros países tenían por finalidad hacer frente a grandes perturbaciones que registraba o podía registrar el mercado de la Comunidad debido a esas importaciones. También podían aplicarse si las operaciones de retiro efectuadas por grupos de productores o por grupos oficiales de compras de intervención abarcaban cantidades importantes. En especial se tuvo en cuenta lo siguiente:

- el volumen real o probable de las importaciones;
- la disponibilidad de productos en el mercado de la Comunidad;
- los precios de los productos internos registrados en el mercado de la Comunidad o la tendencia probable de esos precios;
- los precios en el mercado de la Comunidad de los productos importados de terceros países, en especial toda tendencia hacia una disminución excesiva de esos precios;
- las cantidades que se retiraban o podían retirarse.

El objetivo de la política comunitaria consistía en ajustar la oferta a la demanda; la necesidad de controlar las importaciones se derivaba de la necesidad de controlar el conjunto de la oferta, de conformidad con el artículo XI. En el análisis anual de la Comisión se utilizaban las retiradas internas (es decir, las restricciones internas a la comercialización) como indicador inverso de la demanda. Sólo cuando las cantidades retiradas eran elevadas y las importaciones iban también en aumento era necesario restringir también estas últimas.

3.22 Las normas de la Comunidad no imponían criterios que determinasen automáticamente cuándo era necesario restringir las importaciones. Correspondía a la Comisión adoptar las medidas necesarias sobre la base de una compleja situación económica en la que era arriesgado utilizar criterios predeterminados. Asimismo, la Comunidad seguía la política de preferir medidas concertadas con sus interlocutores a fin de evitar en todo lo posible tener que recurrir a limitaciones unilaterales, incluso en el caso de que pudieran parecer necesarias o justificadas.

3.23 Así, en 1985, aunque la Comunidad consideraba que se cumplían las condiciones necesarias para limitar las importaciones, finalmente había podido evitar las restricciones. En las condiciones de mercado reinantes en 1987/88, las restricciones a las importaciones habían sido necesarias para mantener los efectos del programa de retiradas y conservar las existencias en unos niveles a los que pudiera dárseles salida. Para esos mismos objetivos hubiera sido necesario aplicar restricciones a la importación fuera del período de producción de las manzanas comunitarias, dado que la comercialización de manzanas tanto de la Comunidad como importadas también tenía lugar fuera de ese período. Esta opinión estaba en armonía con las expresadas por el Grupo de Trabajo de las Restricciones Cuantitativas (IBDD, 3S/77).

3.24 La CEE afirmó que la producción de manzanas en la Comunidad en los últimos años había sido relativamente estable pero que los precios en 1987-88 habían sido inferiores a los de la campaña anterior; que las existencias de manzanas de mesa habían sido superiores en 1987/88 a las de cualquiera de los cuatro años anteriores, con excepción de 1984/85, y que las previsiones de exportación de manzanas de mesa a la Comunidad durante la campaña de comercialización de 1988 indicaban que se esperaba un aumento de más del 26 por ciento respecto de las cantidades fijadas para 1987 y de más del 37 por ciento respecto del promedio de importaciones registrado durante los tres años anteriores, lo que deprimía fuertemente las perspectivas de comercialización. Las previsiones de exportación de los países del hemisferio sur y el ritmo previsto de esas importaciones influían en especial en las perspectivas de comercialización y los precios de las manzanas de la Comunidad almacenadas a finales de la campaña. Por consiguiente, las previsiones influían en el nivel de los retiros y pesaban en los precios de mercado, incluso antes de que empezaran las importaciones. Una vez iniciadas, este efecto iba en aumento,

especialmente cuando superaban las previsiones. La información relativa al precio medio de las manzanas registrado en el comercio intra y extracomunitario en 1986-87 y 1987-88 mostraba un notable paralelismo entre los precios de importación y los precios internos, lo que ponía de manifiesto la existencia de un único mercado para todas las manzanas, en el que los productos importados y los productos internos competían en general a pesar de las diferencias de variedades o precios.

3.25 La CEE añadió que en la campaña de comercialización 1987/88 no se habían registrado retiros preventivos ya que el factor principal que los originaba era el nivel de producción, y la gravedad de la situación del mercado no había sido hasta ahora tan manifiesta como en los ritmos de retiro registrados a partir de enero.

3.26 La CEE también afirmó que la palabra "necesaria" no debería definirse demasiado rígidamente en términos de causa y efecto. De lo contrario, sería muy difícil establecer lo que constituía en realidad una medida necesaria. La CEE dijo que en una situación en la que se estaban retirando del mercado cantidades crecientes de manzanas de la CEE y al mismo tiempo se producía un repentino aumento de las importaciones, que superaban los niveles pasados y los previstos, resultaba necesario aplicar medidas proporcionales por ambas partes. No era menester predeterminedar una correspondencia fija entre ambas cantidades (la norma de la "proporcionalidad" era pertinente para otras disposiciones del artículo XI) pero el principio fundamental era la adopción de medidas paralelas en el sector interno y en el sector externo, según reconoció el Grupo Especial de 1980.

3.27 Con respecto a lo que antecede, Chile inquirió de qué manera las previsiones confidenciales que facilitaba cada mes de enero a la Comisión podían haber estado al alcance de las organizaciones de productores de la CEE que efectuaban los retiros y haber influido así en ellas, tanto más cuanto que en enero ya habría tenido lugar la mayor parte de los retiros. Acto seguido sostuvo que, además de no cumplir los criterios necesarios para acogerse a la exención prevista en el párrafo 2 c) ii) del artículo XI, la CEE no podía satisfacer los requisitos estipulados en el párrafo 2 c) ii) del artículo XI. Chile señaló que el Grupo Especial de 1980 "no pudo concluir que la CEE no había satisfecho" esas condiciones, ya que consideró que el sobrante de 1979 podía considerarse un sobrante temporal por encima del sobrante periódico de manzanas de la Comunidad. Esto no implicaba que pudiera decirse de la CEE que todos los años había tenido un sobrante temporal además del sobrante periódico. Constituiría una distorsión de los principios del GATT considerar esta situación -que en realidad representaba unos excedentes crónicos- como sancionada por el Grupo Especial de 1980. Además, la producción de la Comunidad en 1987/88 fue sustancialmente inferior a la de años anteriores.

3.28 La CEE señaló la conclusión del Grupo Especial de 1980 de que podía haber un sobrante temporal por encima del sobrante periódico. La CEE afirmó que su situación excedentaria en 1987/88 volvía a ser considerablemente peor que en años anteriores, por ejemplo en 1985/86, cuando la producción había sido bastante parecida. A juicio de la CEE, esto constituía otro caso de sobrante temporal por encima del sobrante periódico, y por ello eran directamente aplicables las conclusiones del Grupo especial de 1980.

3.29 Chile recordó las cuestiones relativas al párrafo 2 del artículo XI (último apartado) respecto de las cuales el Grupo Especial de 1980 había sido claramente contrario a la CEE, y afirmó que las medidas de 1988 volvían a violar las obligaciones impuestas por el Acuerdo General. La Comunidad no "publica[ba] el total del volumen o del valor del producto cuya importación se autorice durante un período ulterior especificado" en lo referente a Chile. La CEE sólo publicó un contingente el 21 de abril, una semana después de suspender la concesión de certificados de importación con respecto a las manzanas procedentes de Chile. Antes de esa fecha, y desde la introducción del régimen de certificados en el mes de febrero, Chile había estado en la práctica sujeto a un "contingente secreto", como demostraba la mención en el Reglamento 1040/88 a una "cantidad de referencia" que las solicitudes chilenas de certificados de importación habían superado, cantidad que no se había publicado anteriormente

y que Chile desconocía. Cuando la CEE publicó un contingente (en el Reglamento 1040/88) éste constituyó una medida retroactiva que simplemente prorrogaba la suspensión haciendo referencia a cantidades ya importadas.

3.30 La CEE indicó que no había ninguna duda de que, al publicar el Reglamento 1040/88, se había publicado el volumen del producto cuya importación se autorizaba durante un período ulterior especificado. La CEE también rechazó la pretensión de que había habido un "contingente secreto". Había habido una suspensión de la concesión de certificados de importación a Chile mientras se calculaba el contingente. La diferencia de ocho días entre esas dos medidas había sido necesaria para proteger los derechos de otros proveedores en virtud del artículo XIII.

3.31 Chile afirmó asimismo que la CEE había incumplido las condiciones exigidas en las dos últimas cláusulas del último apartado del párrafo 2 del artículo XI, en las que se estipulaba que una parte contratante que aplicase restricciones a la importación tenía que mantener una proporción mínima entre las importaciones totales y la producción interna total. Chile consideraba que para cumplir el requisito de proporcionalidad o acceso mínimo la Comunidad debería haber tenido en cuenta la relación existente entre la reducción de las importaciones y la restricción de la producción o la comercialización del producto en el mercado interno, de modo que ambas reducciones fuesen equivalentes. La reducción porcentual aplicada a las importaciones procedentes del hemisferio sur (a partir de las previsiones) era del 18,4 por ciento. La misma reducción porcentual debería haberse aplicado a la comercialización de los productos de la Comunidad.

3.32 Con respecto al requisito de "proporcionalidad", la CEE recordó que el Grupo Especial de 1980 consideró que para ajustarse a lo dispuesto en la segunda cláusula del apartado final del párrafo 2 del artículo XI era necesario tener en cuenta el total de las importaciones de la CEE procedentes de los abastecedores del hemisferio sur, entre ellos Chile, y establecer la proporción entre esas importaciones y la producción de la Comunidad durante un período de referencia anterior (véanse los cuadros II y IIa) supra). En 1988 la Comunidad había tomado como período de referencia anterior los tres años (en forma de campañas de comercialización) anteriores a la medida, es decir, 1986/87, 1985/86 y 1984/85. Durante este período la proporción entre producción interna bruta e importaciones del hemisferio sur fue por término medio del 6,4 por ciento. Durante la campaña de comercialización 1987/88 la proporción entre producción interna bruta e importaciones procedentes del hemisferio sur ascendió al 7,9 por ciento, lo que supuso un aumento del 23 por ciento. Considerando las cifras de la producción interna neta, es decir, deducidas las cantidades retiradas de la comercialización, la proporción fue del 6,8 por ciento en los últimos tres años y del 8,7 por ciento en 1987/88. En consecuencia, la Comunidad decidió sobrepasar el promedio de los últimos tres años y aumentar sustancialmente la participación de las importaciones.

Artículo XIII

4.1 Chile señaló que el artículo XIII sólo regulaba los contingentes que no fueran ilegales según el Acuerdo General, mientras que a su juicio las restricciones impuestas por la CEE lo eran. Sin embargo, presentó argumentos relativos a ese artículo porque ofrecía una pauta para demostrar la discriminación hecha contra Chile y el perjuicio específico que, aún más que otros abastecedores, había sufrido.

4.2 La suspensión por parte de la Comunidad de los certificados de importación para las manzanas chilenas en virtud del Reglamento 962/88 de 12 de abril de 1988 constituía, a juicio de Chile, una discriminación contraria al párrafo 1 del artículo XIII. Chile llamó la atención del Grupo Especial sobre el hecho de que esa suspensión, con efecto desde el 15 hasta el 22 de abril (vigencia posteriormente modificada por el Reglamento 984/88 al período comprendido entre el 18 y el 29 de abril) era aplicable únicamente a las manzanas chilenas. Dado que para la expedición de certificados era necesario un plazo de 5 días, Chile aducía que, en realidad, no se habían expedido licencias respecto de las solicitudes

concernientes a las manzanas chilenas presentadas con posterioridad al 8 de abril de 1988. Sólo a partir del 20 de abril se habían aplicado restricciones a las importaciones procedentes de otros países abastecedores, y aun entonces Chile había sido objeto de discriminación, por cuanto se había mantenido la suspensión absoluta de los certificados, mientras que se había permitido a otros abastecedores proseguir la importación en el marco de contingentes. El resultado había sido que, en la mayor parte de la campaña de exportación de manzanas del hemisferio sur, no se había dejado que las manzanas chilenas entrasen en el mercado de la CEE mientras que se había permitido que otras lo hicieran.

4.3 Chile mantuvo que también se había infringido el apartado b) del párrafo 3 del artículo XIII. Ese apartado estipulaba que si una parte contratante establecía contingentes debía publicar el volumen o valor total del producto cuya importación sería autorizada durante un período ulterior dado. Sin embargo, como Chile había aducido en relación con el artículo XI, la Comunidad aplicaba a su respecto un contingente secreto, pues suspendía exclusivamente las importaciones de procedencia chilena antes de dar publicación a un contingente. Cuando se procedía posteriormente a publicar un contingente, éste era retroactivo en el caso de Chile. Así pues, al no publicarse los contingentes no había habido ninguna obligación de respetar restricción o limitación alguna al solicitar las licencias. Únicamente los exportadores chilenos carecían de una información oficial anticipada que les sirviese de orientación en la planificación de sus envíos de manzanas.

4.4 La CEE mantuvo que sus restricciones se habían aplicado en plena conformidad con las disposiciones del artículo XIII. En cuanto a la suspensión de certificados para Chile, la CEE señaló que entre el 1º y el 7 de abril el total de las solicitudes de certificados se elevó a 41.000 toneladas, de las cuales un 73 por ciento correspondía a manzanas chilenas. Las solicitudes de certificados de importación estaban rebasando el volumen tradicional de las importaciones procedentes de Chile. La CEE adujo que esos niveles manifiestamente especulativos y no realistas tenían el propósito de asegurar una posición irreversible en perjuicio de otros exportadores menos informados o menos proclives a las operaciones de especulación. Antes de proceder a la compleja y delicada apreciación del volumen global del contingente y de la parte que debía asignarse a cada país abastecedor, la Comunidad había, por consiguiente, considerado oportuno adoptar medidas precautorias para preservar los derechos de otros abastecedores y, por ende, para cumplir las obligaciones que tenía frente a ellos en virtud del artículo XIII en su conjunto y, en especial, del apartado d) de su párrafo 2. La necesidad de adoptar medidas de protección provisionales que eran tanto más evidentes en el caso concreto de la aplicación del artículo XIII a un producto de temporada. Los demás abastecedores de la Comunidad, cuyas campañas de producción y expedición eran más tardías, no estaban en condiciones de solicitar certificados para operaciones que no tenían la certeza de poder realizar en los plazos fijados.

4.5 En tales circunstancias, resultaba razonable y legítimo que la decisión de suspender la expedición de certificados se hubiese adoptado el 12 de abril, es decir, ocho días antes de la publicación del contingente global y de su reparto por el Reglamento (CEE) N° 1040, de fecha 20 de abril. En una época del año en que el número de días hábiles era limitado, ese plazo resultaba muy breve para efectuar los análisis jurídicos y económicos detallados que se exigían en el informe del Grupo Especial de 1980 y, en particular, para tomar en consideración la capacidad de exportación comparativa de los distintos abastecedores. Lo justificado de esa precaución quedó de manifiesto, pues los cálculos efectuados demostraron que Chile ya había alcanzado los niveles aceptables conforme al apartado d) del párrafo 2 del artículo XIII, y que cualquier exceso habría obligado a reducir la parte correspondiente a otros abastecedores.

4.6 Por otra parte, el hecho de que en esa época no se suspendiera la expedición de certificados para las manzanas originarias de otros terceros países se explicaba por la circunstancia de que las importaciones procedentes de ellos no habían alcanzado todavía, según podía apreciarse, el nivel de la parte que les correspondería equitativamente en el contingente previsible. Era equivocado, por lo tanto, sostener que las medidas de suspensión habían sido en sí mismas "una violación manifiesta"

del principio de no discriminación. Ni ese principio ni ninguna otra disposición contenían nada que impidiese a una parte contratante adoptar medidas preventivas provisionales en una situación como la existente en 1988, en espera de la fijación y asignación de contingentes globales. Esta medida provisional de protección había sido adoptada en el marco de un conjunto de disposiciones cuya compatibilidad global debía juzgarse en relación con el conjunto del artículo XIII, con inclusión del apartado d) de su párrafo 2.

4.7 Chile también mantenía que la CEE había violado lo dispuesto en la segunda cláusula del apartado b) del párrafo 3 del artículo XIII, según la cual:

"Si uno de estos productos se halla en camino en el momento de efectuarse la publicación, no se prohibirá su entrada."

4.8 La palabra "publicación" se refería en dicha cláusula a la obligación de publicar los contingentes que se estipulaba en la primera cláusula de ese mismo apartado. Ahora bien, la CEE había prohibido la entrada de las manzanas chilenas que se hallaban en camino hacia la Comunidad el 21 de abril de 1988 o incluso antes de ese día, que fue la fecha en que los contingentes se publicaron en el Reglamento 1040/88, por no estar comprendidas en una solicitud de certificado presentada el 8 de abril o con anterioridad a tal día. Chile también aludió a las "Standard Practices for the Administration of Import and Export Restrictions and Exchange Controls", aprobadas por las PARTES CONTRATANTES en 1950 (GATT/CP.5/30/Rev.1), según las cuales:

"...

2. Cualesquiera nuevas restricciones o intensificación de las restricciones a la importación o a la exportación no deberán aplicarse a las mercancías que, según haya quedado demostrado a satisfacción de la autoridad de control, se hallaban en camino en el momento en que se anunció el cambio, o cuyo precio hubiera sido abonado en una parte substancial o estuviera cubierto por una carta de crédito irrevocable.

3. Las mercancías con respecto a las cuales se demuestre que estaban cubiertas por un pedido previo adecuado y confirmado en el momento de anunciarse las nuevas restricciones o la intensificación de las restricciones, y que no sean comercializables en otro lugar sin pérdida apreciable, deberán ser objeto de consideración especial caso por caso, siempre que su entrega se pueda llevar a término dentro de un plazo especificado ..."

La Comunidad también había violado esas disposiciones.

4.9 Chile señaló que, según el último considerando del Reglamento 962/88, la Comisión no había estimado necesario cumplir el requisito de no excluir la entrada de las manzanas chilenas ya embarcadas con destino a la CEE cuando se publicó el Reglamento por el que se suspendían las importaciones procedentes de Chile, en base a las siguientes razones:

"Considerando que el período de validez de los certificados de importación ha sido fijado de modo que cubra ampliamente el período de transporte de las manzanas de mesa hacia la Comunidad y que permita a los agentes económicos obtener los certificados de importación antes de la salida de los barcos, es preciso tener en cuenta únicamente las mercancías que estén en camino hacia la Comunidad, para las cuales se hayan expedido certificados de importación."

Este argumento carecía totalmente de fundamento, pues la afirmación de que "es preciso tener en cuenta únicamente las mercancías que estén en camino hacia la Comunidad, para las cuales se hayan expedido certificados de importación" significaría que no se tuviesen en cuenta dichas mercancías de ninguna manera, lo que sería manifiestamente contrario al claro texto del apartado b) del párrafo 3 del

artículo XIII. Además, el argumento partía del supuesto de que los agentes económicos deberían haber requerido, y aun obtenido, los certificados antes de la partida de los barcos. Este supuesto no era válido, pues no existía ninguna obligación de proceder así. Justamente por la clara redacción del apartado b) del párrafo 3 del artículo XIII del Acuerdo General y del párrafo 3 del artículo 3 del Reglamento de la CEE 2707/72, ningún importador sintió la necesidad de obtener, o siquiera de solicitar, un certificado de importación antes de la salida de los barcos. La simple circunstancia de que estuvieran autorizados a hacerlo no podía justificar la actitud adoptada por la Comisión. Como Chile había manifestado respecto del trámite de los certificados, en muchos casos no era posible solicitarlos antes de que los barcos hubiesen dejado los puertos.

4.10 Por último, no era verdad que "el período de validez de los certificados de importación hubiese sido fijado de modo que cubriese ampliamente el período de transporte de las manzanas de mesa hacia la Comunidad y que permitiese a los agentes económicos obtener los certificados de importación antes de la salida de los barcos". La travesía de Chile a los puertos de Europa Occidental normalmente duraba alrededor de tres semanas y no todos los barcos se dirigían directamente desde los puertos en donde las manzanas eran embarcadas hacia los puertos europeos en donde esas mismas manzanas eran desembarcadas. Por lo tanto, los importadores habrían tomado riesgos comerciales totalmente inaceptables si hubiesen solicitado certificados de importación antes de que los barcos que transportaban su carga hubiesen dejado efectivamente los puertos.

4.11 Chile sostenía que las cantidades de manzanas que estaban en curso de transporte marítimo con destino a la CEE y amparadas por una solicitud de certificado de importación debían considerarse "mercancías en camino" en el sentido de dicho artículo. Chile llamó la atención del Grupo Especial sobre una decisión provisional del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de junio de 1988¹ en la que se fallaba en contra de la Comisión respecto del asunto considerado sobre la base de la legislación comunitaria. Así pues, la entrada de uno de esos envíos a la CEE había sido autorizada por orden del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. No era razonable pedir más pruebas o nuevas diligencias legales con respecto a los demás embarques. La Comunidad daba la impresión de que los productores chilenos ponían sus manzanas en cualquier buque y posteriormente decidían en qué puertos debían descargarse. Chile rechazaba esa afirmación y proporcionaba información en la que se detallaban la selección específica, los controles de calidad y el embalaje de que eran objeto sus manzanas destinadas a los mercados de la CEE (y a otros mercados).

4.12 En cuanto a la estipulación de la segunda cláusula del apartado b) del párrafo 3 del artículo XIII, de que no debía prohibirse la entrada de los productos que se hallasen en camino a condición de que, entre otras cosas, esos productos se pudieran "imputar, dentro de lo posible" a la cantidad cuya importación estuviese autorizada por el contingente durante el período correspondiente, Chile arguyó que había sido la CEE quien había causado todas las dificultades prácticas a ese respecto por publicar un contingente retroactivo. Chile señaló que durante las dos series de consultas celebradas sobre el asunto de conformidad con el párrafo 1 del artículo XXIII la CEE se había negado a adoptar medidas rectificativas. Chile facilitó información encaminada a probar y determinar las pérdidas comerciales y la desorganización del mercado que a su juicio habían causado las medidas de la Comisión.

4.13 La CEE consideraba que había aplicado correctamente las disposiciones del párrafo 3 b) del artículo XIII del Acuerdo General con respecto a los productos que se hallaban en camino en el momento de efectuarse la publicación del Reglamento 962/88 de 12 de abril de 1988. En el citado párrafo no figuraba la obligación de permitir que entraran en el territorio de la parte contratante que imponía las restricciones productos que ya hubiesen salido del lugar de producción. Tampoco se referían sus disposiciones a todos los productos que estuviesen en curso de transporte simplemente como resultado

¹Auto del Presidente del Tribunal N° 296040, de 10 de junio de 1988.

del hecho de haber sido comprados por un importador localizado en esa parte contratante. La práctica del GATT confirmaba que el concepto de "productos que se hallan en camino" exigía fundamentalmente que los productos estuviesen claramente destinados al territorio de la parte contratante en cuestión sin que el importador (o, en términos más generales, la persona que dispusiese de ellos) tuviese posibilidad alguna de modificar el destino de los mismos a su voluntad según cálculos económicos de último momento. Se permitía la importación de todas las manzanas que, según se hubiese comprobado con arreglo al sistema de certificados de la Comunidad, estuviesen claramente destinadas a ésta.

4.14 El sistema no exigía que se solicitara un certificado antes del envío pero lo permitía. Precisamente, y con objeto de tener en cuenta las incertidumbres inherentes al transporte marítimo, la Comunidad, por Reglamento 871/88 de 30 de marzo de 1988, había ampliado de 30 a 40 días el período de validez de los certificados de importación. Dicho período ofrecía, pues, una protección razonable contra todo riesgo de retraso debido a las posibles escalas en puerto de los buques durante el transporte. El sistema adoptado impedía, no obstante, y únicamente, las maniobras especulativas que permitiesen a los agentes enviar productos hacia un destino declarado que de hecho se hubiese fijado con carácter únicamente provisional, para modificarse durante el transporte a la luz de la evolución de los diferentes mercados. La CEE sostenía que esa era la práctica de los exportadores chilenos.

4.15 El Auto del Presidente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no era sino una decisión preliminar y el Tribunal no había dictado todavía una resolución definitiva. En ella se reconocía como mercancías efectivamente "en camino" sólo una cantidad de 1.790 toneladas cuya importación había sido autorizada posteriormente por encima del contingente fijado para Chile. Los exportadores chilenos no habían presentado prueba en el caso de los demás envíos.

4.16 Chile también sostuvo que un contingente de 142.131 toneladas era menor que el que le correspondía en virtud del artículo XIII. El encabezamiento del párrafo 2 del artículo XIII disponía que:

"Al aplicar restricciones a la importación de un producto cualquiera las partes contratantes procurarán hacer una distribución del comercio de dicho producto que se aproxime lo más posible a la que las distintas partes contratantes podrían esperar si no existieran tales restricciones ..."

Chile alegó que, por lo tanto, para calcular los porcentajes de los contingentes la Comisión debería haber utilizado las proyecciones de exportación que habían entregado los países del hemisferio sur, ya que ello habría proporcionado la mejor estimación de lo que esos países hubieran podido esperar de no existir contingentes. Según esa pauta, Chile, con una proyección de 200.000 toneladas métricas, debería haber recibido un porcentaje de por lo menos un 32,6 por ciento, en vez del 28 por ciento que la CEE le otorgó. Chile también señaló que la proyección de las exportaciones de Sudáfrica había sido de 199.000 toneladas métricas, es decir, sólo un millar de toneladas métricas menos que Chile, pero había recibido un contingente superior al de Chile en casi 24.000 toneladas métricas.

4.17 Chile recordó que en el apartado d) del párrafo 2 del artículo XIII se disponía, entre otras cosas, lo siguiente:

"... la parte contratante interesada asignará, a las partes contratantes que tengan un interés sustancial en el abastecimiento de este producto, partes proporcionales a la contribución aportada por ellas al volumen o valor total de las importaciones del producto indicado durante un período de referencia anterior, teniendo debidamente en cuenta todos los factores especiales que puedan o hayan podido influir en el comercio de ese producto ..."

Chile adujo que la CEE tampoco había respetado esa estipulación.

4.18 La práctica normal en el GATT, observó Chile, era considerar los últimos tres años como el período de referencia anterior a menos que se pudiese demostrar que por alguna razón uno o más de esos años no eran representativos. En 1985 las importaciones de la CEE procedentes de Chile totalizaron 86.963 toneladas métricas, cantidad inferior a las 97.820 toneladas métricas correspondientes a 1984 y también por debajo de la tendencia general creciente de los embarques anuales. Las exportaciones chilenas de manzanas disminuyeron en 1985 como consecuencia del severo terremoto del 3 de marzo de ese año, que causó daños en la infraestructura de la actividad exportadora. Chile manifestó que el terremoto debía considerarse como un "factor especial" y por lo tanto el año 1985 no debía calificarse de "representativo" ni incluirse en ningún cálculo del período de referencia. Si sólo se tomasen en cuenta las importaciones de la CEE en los últimos dos años, ello haría que la participación de Chile fuese de un 33 por ciento, es decir, casi lo mismo que la proyección. Chile también señaló que las importaciones comunitarias de procedencia chilena durante esos años alcanzaron 155.000 toneladas métricas y 158.000 toneladas métricas respectivamente, por lo que no era exacta la afirmación de la Comisión, en el reglamento por el que se suspendían las importaciones, de que las solicitudes de certificados de importación rebasaban el "volumen tradicional" procedente de Chile. Un contingente de 142.131 toneladas métricas era bastante inferior a las cantidades de los dos años anteriores.

4.19 Por otra parte, la Comunidad debió haber considerado como un "factor especial" el aumento de la eficiencia productiva chilena respecto de sus competidores del hemisferio sur. Esto estaba previsto en la nota al último apartado del párrafo 2 del artículo XI y había sido debidamente tomado en cuenta por el Grupo Especial anterior encargado de examinar las restricciones aplicadas por la CEE a las manzanas de Chile, el cual en su informe había concluido que:

"... A juicio del Grupo Especial, la CEE debía haber tenido en cuenta el aumento de la capacidad de exportación de Chile al asignar contingentes entre los abastecedores del hemisferio sur. El Grupo Especial entendía que esa consideración estaba en armonía con la nota interpretativa de la expresión "factores especiales" que se formula en la Carta de La Habana, en particular con referencia a la "existencia de una nueva o mayor capacidad de exportación" entre los productores extranjeros." (IBDD, 27S/124)

Era claro que un país cuya productividad y capacidad de exportación había aumentado con relación a otros abastecedores extranjeros debía recibir un contingente relativamente mayor. Chile facilitó datos sobre la evolución de sus exportaciones en general, y de las de manzanas en particular, que demostraban que se había registrado una variación evidente en su favor a causa de una mayor productividad y de un incremento de la capacidad de exportar.

4.20 Por otra parte, la CEE debió haber tenido en cuenta, como una demostración del aumento de la capacidad exportadora de Chile, los contratos comerciales por una cantidad de 180.000 toneladas métricas. El anterior Grupo Especial del GATT había tomado en consideración ese factor:

"Además, el Grupo Especial consideró que el hecho de que exportadores chilenos hubieran firmado contratos comerciales con importadores de la CEE por la cantidad de 60.500 toneladas métricas era una muestra del aumento de la capacidad de exportación de Chile y que esos contratos también debían haberse tenido en cuenta como "factor especial". (IBDD, 27S/124)

4.21 El análisis de la participación respectiva de los países del hemisferio sur en los últimos tres años demostraba que había existido discriminación contra Chile. Si se comparaban los contingentes individuales para 1988 con el cumplimiento efectivo anterior, el contingente de la Argentina de 70.000 toneladas métricas representaba el 141 por ciento de su promedio de los últimos tres años. En realidad, la única vez que la CEE había importado de la Argentina alguna cifra cercana a ese contingente fue siete años atrás (67.266 toneladas métricas) y desde esa fecha se había registrado una tendencia decreciente. De igual manera, los contingentes asignados a Australia y Nueva Zelanda

representaban un 132 por ciento y un 117 por ciento, respectivamente, del promedio de las importaciones de la CEE procedentes de esos países en los últimos tres años. Sus contingentes de 1988 tenían también unos niveles que esos países no habían alcanzado nunca en sus anteriores exportaciones a la CEE. El contingente de Chile era sólo un 7 por ciento superior al promedio correspondiente a los tres últimos años de las importaciones comunitarias de manzanas chilenas y era inferior a las cantidades realmente exportadas en 1986 y 1987. Además, Chile afirmaba que la discriminación de la CEE en la administración de sus contingentes quedaba demostrada por el hecho de que había permitido la entrada de 135.000 toneladas métricas de manzanas de mesa originarias de Nueva Zelanda, a pesar de que el contingente publicado para ese país fue de 115.000 toneladas métricas.

4.22 La CEE rechazó la afirmación de Chile según la cual el contingente que se le había asignado era más pequeño que el que tenía derecho a recibir. Al asignar los contingentes, la Comunidad había cumplido las obligaciones contraídas en virtud del artículo XIII, según lo había interpretado el Grupo Especial de 1980 (en particular en los párrafos 4.16 y 4.17 de su informe). Por consiguiente, había determinado la participación tradicional como el promedio de los tres años anteriores a la medida, y también había tenido en cuenta los factores especiales que podían afectar al comercio del producto y que podían dar lugar a un ajuste de ese promedio. Dichos factores comprendían en particular, aunque no exclusivamente, la nueva o mayor capacidad de exportación de los proveedores extranjeros. Las cifras obtenidas al calcular el promedio correspondiente al período de referencia se aproximaban en realidad a las adoptadas para las participaciones asignadas en el contingente.

4.23 Para evaluar lo más objetivamente posible la capacidad de exportación de los diversos proveedores del hemisferio sur, la Comunidad tomó en cuenta las siguientes cifras de la producción, según las cuales Chile no poseía un potencial de producción y exportación más favorable que los otros países:

Evolución de la producción de manzanas de mesa en los
cinco países del hemisferio sur

			1.000 Tm
País	1985	1986	1987
Chile	530	480	550
Argentina	594*	990*	1.078
Sudáfrica	371	488	470
Australia	352	290	362
Nueva Zelanda	270	285	295

* La CEE señaló que estas cifras habían sido invertidas por la FAO en sus publicaciones más recientes.

Fuente: FAO

Durante los tres años anteriores a la medida la producción de Chile fue relativamente estable (unas 520.000 toneladas). Además, en 1985 la producción no acusó una baja apreciable sino que se cifró en una cuantía próxima al promedio trienal, aunque Chile sostuvo que debía haberse visto afectada por el terremoto de ese año. La CEE dijo también que no había sido informada, en el momento de calcular los contingentes, de que a juicio de Chile éste era un factor especial que debía tenerse en cuenta. Por otro lado, era de observar que un proveedor como la Argentina había incrementado claramente su producción, por lo que merecía una mejora con respecto a su promedio trienal.

4.24 El factor determinante en las exportaciones de manzanas era que, desde el principio del decenio actual, los abastecedores tradicionales de la Comunidad habían tenido conocimiento de la necesidad de mantener un mercado comunitario ordenado y habían moderado las cantidades que exportaban a la Comunidad, mientras que Chile había aprovechado esa moderación para acrecentar su participación a expensas de las de los demás. Por consiguiente, no podía considerarse que un ligero ajuste a la baja de la parte de mercado de Chile en comparación con el promedio de las exportaciones efectivas de los tres años pasados fuese discriminatorio, por cuanto no hacía sino tomar plenamente en cuenta todos los factores pertinentes: las exportaciones efectuadas anteriormente, la capacidad de exportación, la estructura del comercio y las políticas comerciales de los países exportadores. No se trataba de aplicar un "castigo"; la CEE sólo trataba de tener en cuenta los intereses legítimos de otros exportadores.

4.25 Como no era dable observar una base objetiva para la afirmación de que los productores chilenos tenían una productividad más elevada, la Comunidad no consideraba tampoco indicado que sobre esa base se privilegiara a Chile y se dañaran los intereses de otros proveedores. Por el contrario, consideraba que el potencial relativo de otros abastecedores, como la Argentina, debía dar lugar a una mejora de la participación asignada a esos países en comparación al promedio trienal de sus exportaciones y estimaba, por tanto, necesario reducir ligeramente la parte proporcional de Chile (en un 1 por ciento).

4.26 Otros elementos, como las previsiones facilitadas por los países del hemisferio sur, no parecían ser suficientemente sólidos para servir de base a la distribución de las participaciones de los diversos proveedores de la Comunidad. Si bien en 1979/80 los pronósticos de la mayoría de los proveedores de la Comunidad estaban en consonancia con su deseo de limitar las exportaciones, puesto que habían convenido entonces en una limitación voluntaria de las mismas, en 1987/88 la situación era distinta. Como en 1986/87 ya había previsto restringir las importaciones procedentes de estos países, la Comunidad sostuvo que esas previsiones ya no correspondían a la realidad económica sino que estaban destinadas a ganar posiciones en el caso de que se introdujeran restricciones.

4.27 Por último, el argumento esgrimido por Chile en cuanto a la existencia de contratos comerciales por una cantidad de 180.000 toneladas también parecía inaceptable. Chile no había aportado pruebas de la existencia de dichos contratos. También quedaba por verificar que se tratase efectivamente de compromisos de naturaleza contractual y no de simples estimaciones sujetas a modificación.

4.28 A la luz de lo expuesto, se efectuó el siguiente cálculo de las cantidades asignadas a los países proveedores:

- no se debía asignar a ningún proveedor una cantidad menor que las cantidades tradicionales resultantes del promedio de los tres años;
- puesto que el contingente total era superior al promedio de los tres años, la distribución del excedente (55.000 toneladas) debía realizarse teniendo en cuenta los factores especiales. Ese excedente, que representaba un aumento del 12,3 por ciento con respecto al promedio trienal, se distribuyó así:

. Chile	+ 2,2
. Argentina	+ 4,6
. Sudáfrica	+ 1,3
. Australia	+ 0,6
. Nueva Zelandia	+ 3,7

4.29 Independientemente de las decisiones a que llegase el Grupo Especial acerca de los puntos concretos antes expuestos, la CEE sugirió que, en vista de la complejidad y dificultad del concepto de "factores especiales", sería prudente adoptar una solución práctica que permitiese a la parte contratante que aplicaba

restricciones cuantitativas basarse en principio en el promedio de los tres años anteriores y que las demás partes contratantes aceptaran que la utilización de ese período daba lugar a presumir la conformidad con lo prescrito en el artículo XIII. De existir factores especiales de los que se afirmase que debían modificar dicho promedio, sobre la parte que deseara basarse en ellos debería recaer la carga de la prueba de que uno u otro de esos factores requerían consideración.

4.30 Chile rechazó las estadísticas de la CEE relativas a la producción de manzanas del hemisferio sur y proporcionó los siguientes datos en apoyo de su argumento de que efectivamente había aumentado la capacidad de producción y de exportación de Chile:

Producción de manzanas de mesa en el hemisferio sur

1.000 Tm

País	1985	1986	1987
Chile	413	530*	560*
Argentina	982	594	1.078
Sudáfrica	352	288	362
Australia	277	298	310*
Nueva Zelandia	373	488	501F

*Cifras no oficiales

^FEstimación de la FAO

Fuente: FAO Quarterly Bulletin of Statistics Vol. 1, 1988, pág. 53, cuadro 18

Chile señaló que la Comisión no había pedido estimaciones de los niveles de producción a los productores del hemisferio sur cuando les había solicitado previsiones de la exportación.

4.31 Chile rechazaba también el argumento de la CEE según el cual se había comportado de manera irresponsable mientras otros proveedores moderaban sus exportaciones. En 1979, cuando la CEE suspendió la importación de manzanas de Chile porque este país no aceptó un acuerdo de limitación voluntaria, los demás abastecedores exportaron a la CEE una cantidad mayor que la de sus contingentes voluntarios. Desde entonces, todos los países del hemisferio sur habían exportado más que lo señalado en su previsión en uno u otro año, incluso -en los cuatro últimos años- los países cuya "moderación" la Comisión decía haber tenido en cuenta. Después de todo, no existía en el GATT la obligación de que las exportaciones no excedieran de un pronóstico. La CEE alegaba que el comportamiento anterior de Chile había llevado a otros proveedores a inflar sus estimaciones. Si así fuera, ¿por qué la CEE concedió a Australia, por ejemplo, un contingente superior a su pronóstico si éste ya estaba inflado? Por otra parte, la CEE, al fijar los niveles contingentarios, no había pedido a ningún proveedor del hemisferio sur que presentara pruebas de sus contratos comerciales como sugería que debía haber hecho Chile para justificar un contingente de 180.000 toneladas.

4.32 Para disipar toda impresión de que existía una cooperación estrecha entre la CEE y los países del hemisferio sur y de que la Comunidad, en sus medidas, tomaba en consideración los intereses de dichos países, Chile declaró que la única finalidad del sistema de facilitar pronósticos de exportación a la CEE era colaborar en el suministro de información. Esa información se proporcionaba con carácter confidencial. En ningún caso prejuzgaba volúmenes de importación ni constituía un compromiso.

No era un proceso de consulta, y menos de negociación, sino únicamente una comunicación unilateral de información, en la que Chile siempre había colaborado. No había motivos, pues, para que la CEE alegara desconocimiento de los factores especiales o argumentara que eran tan complejos que resultaba necesario redefinir las prescripciones del artículo XIII.2. No había existido reciprocidad en la colaboración de parte de la CEE. Por añadidura, no sólo Chile sino además otros proveedores se habían negado anteriormente a celebrar un acuerdo de limitación voluntaria de las exportaciones, que a juicio de Chile también habría sido ilegal en el GATT.

5. Artículo primero

5.1 Chile sostuvo que los contingentes de importación de la Comunidad eran discriminatorios y, por tanto, infringían el trato general de nación más favorecida y el artículo primero del Acuerdo General.

5.2 La CEE adujo que, como se trataba de una cuestión de aplicación de restricciones cuantitativas, era procedente que se examinara no en el marco del artículo primero sino únicamente en relación con el artículo XIII, que era la "Lex Specialis" (véase el párrafo 4.1 del informe del Grupo Especial de 1980).

6. Artículo X

6.1 Chile arguyó que el sistema de licencia y depósito para las importaciones de manzanas de mesa establecido por la CEE el 6 de febrero (Reglamentos de la Comisión N° 346/88, 871/88 y 1155/88) y las disposiciones administrativas adoptadas por los Estados miembros para ponerlo en aplicación no habían sido "publicados rápidamente a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos" como lo exigía el artículo X en su párrafo 1 (primera cláusula) ni aplicados "de manera uniforme, imparcial y equitativa" como lo exigía el mismo artículo en su párrafo 3 a). En particular Chile sostenía, en relación con el artículo X.1, que el establecimiento de un sistema de licencias no antes de febrero de 1988, con la previsión de que se extendieran licencias poco más de dos semanas después de la publicación del reglamento inicial, daba a los Estados miembros escaso tiempo para organizar su dispositivo administrativo para el trámite de las licencias, y a los comerciantes un tiempo insuficiente o nulo para tener conocimiento de las nuevas reglas. Chile señaló que el reglamento por el que se introducía el sistema de certificados se publicó y entró en vigor el 6 de febrero, una semana antes de que saliera de puerto con destino a la Comunidad el primer buque cargado con manzanas chilenas y meses después de que se hubieran firmado los contratos comerciales. Argumentaba Chile que, como el sistema de certificados entró en vigor antes que los Estados miembros de la CEE adoptaran las disposiciones administrativas destinadas a ponerlo en vigor o de que se conocieran dichas disposiciones, la Comunidad no había respetado las prescripciones del artículo X.1 (primera cláusula). Según Chile, dichas prescripciones sólo se habrían cumplido si se hubiera realizado la publicación con suficiente antelación al período de comercio efectivo de las mercancías.

6.2 La CEE alegó que los reglamentos que establecían y modificaban el sistema de certificados de importación de la Comunidad habían sido publicados pronta y debidamente en el Diario Oficial. Por ejemplo, el Reglamento 346/88, por el que se establecía la vigilancia, se había publicado tres días antes de su adopción, con entrada en vigor prevista para ocho días después de la publicación. Ese plazo demostraba el deseo de la Comunidad de respetar el espíritu del artículo X.1 aun cuando éste no contuviese ninguna norma relativa a la entrada en vigor. Ahora bien, ni en el artículo X ni en ninguna otra disposición existía fundamento para que Chile argumentara que el sistema de licencias no podía entrar en vigor antes de que todos los Estados miembros adoptasen las disposiciones administrativas, ni siquiera en el caso -que la Comunidad no admitía- de que eso hubiera sucedido. Cualquier requisito de esa índole sería absolutamente inaceptable para la Comunidad e imposible de cumplir en todos los casos.

6.3 En relación con el artículo X.3, Chile sostuvo que existían diferencias entre los diez Estados miembros de la CEE en cuanto al requisito que imponían sobre las solicitudes de licencias para la

importación de manzanas de mesa. Citó ejemplos, tales como la exigencia de Francia de que las solicitudes de licencias fueran acompañadas de una factura pro forma, lo cual significaba en los hechos que no se podrían solicitar licencias sino después de que se hubieran cargado los buques. Chile mencionó otros ejemplos: aceptación por algunos Estados miembros y no por otros de las solicitudes de licencia cursadas por télex; procedimientos diferentes para las garantías bancarias; y negativa de un Estado miembro de aceptar una licencia expedida por otro. Por consiguiente, los requisitos para la expedición de licencias no eran "uniformes" en toda la Comunidad en el sentido del artículo X.3 a). Chile adujo que los cambios introducidos por la Comisión en el sistema durante el funcionamiento del mismo constituían además una prueba de que tampoco era uniforme en el tiempo, por cuanto esos cambios hacían que el sistema se aplicara de manera sustancialmente diferente en las distintas etapas de la temporada. Argumentó Chile que el problema no era que las licencias no se administraran de manera idéntica en todos los Estados miembros sino que en algunos de ellos las licencias eran de carácter restrictivo y no automático.

6.4 Chile argumentó asimismo que el período de validez de un mes de las licencias de exportación era demasiado breve y, por ende, no "equitativo" en el sentido del artículo X.3 a). La posterior prórroga de dicho período a 40 días se hizo demasiado tarde para corregir la situación con respecto a Chile, pues su comercio quedó suspendido poco después. Por ser el primero de los proveedores del hemisferio sur en efectuar envíos de manzanas fuera de la temporada de la CEE, época que se inicia en febrero, Chile fue el más perjudicado por esta y otras irregularidades del sistema antes mencionado. Sostuvo, por tanto, que los reglamentos no habían sido aplicados de manera "imparcial", como lo exigía el artículo X.3 a), entre los países proveedores. Tampoco había sido imparcial su aplicación en relación con los importadores de la Comunidad, algunos de los cuales habían estado en situación más favorable que otros para obtener licencias, según el Estado miembro de que se tratase.

6.5 La CEE declaró que, aun cuando efectivamente existían ciertas diferencias entre los diez Estados miembros en lo tocante a los requisitos administrativos para obtener licencias, como afirmaba Chile, esas diferencias no podían de por sí constituir una infracción del artículo X.3 a). Para ello, esta disposición tendría que exigir la generalización de una administración centralizada o idéntica en cada parte contratante. La CEE arguyó que la tesis chilena se basaba en una interpretación errónea del artículo X.3 a), cuyo significado correcto era para ella la exigencia, en sustancia, de que la aplicación de medidas comerciales por las diversas administraciones no fuese discriminatoria entre las partes contratantes. En apoyo de su interpretación citó un pasaje de la Nota del Director General de 29 de noviembre de 1968¹, referente al Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI. La CEE negó que las medidas de vigilancia de la Comunidad se aplicaran de manera diferente con respecto a las importaciones de manzanas chilenas y a las importaciones de manzanas originarias de otras partes contratantes. El hecho de que los exportadores chilenos fueran los primeros en enviar manzanas a la Comunidad no era prueba de una aplicación discriminatoria, no uniforme, parcial o no equitativa, sino simplemente un hecho objetivo determinado por las diferencias de clima entre los países exportadores y que nada tenía que ver con los principios de aplicación de las medidas de vigilancia dentro de la Comunidad.

¹Documento L/3149. El último párrafo mencionado por la CEE dice así:

"Quisiera referirme también al artículo X. En su párrafo 3 a) dicho artículo dispone que todas las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas que se refieran a la clasificación o la valoración en aduana de productos, y a los tipos de derechos de aduana, impuestos u otras cargas, se aplicarán "de manera uniforme, imparcial y equitativa". Estas últimas palabras no permiten que en el trato que se dé a los productos importados se haga discriminación en función del país de origen, ni permiten tampoco la aplicación de un conjunto de reglamentos y procedimientos con respecto a algunas partes contratantes y un conjunto diferente con respecto a las demás."

6.6 La CEE señaló que la imposición de contingentes de importación y la asignación de licencias estaban sujetas a la legislación comunitaria por medio de un reglamento. En virtud del artículo 189 del Tratado de Roma, los reglamentos tenían alcance general, eran obligatorios en su totalidad y eran aplicables directamente en todos los Estados miembros. Por consiguiente, a diferencia de las directivas, que iban dirigidas a los Estados miembros y requerían medidas complementarias precisas en forma de reglamentos nacionales, el reglamento -y únicamente el reglamento- establecía la situación jurídica válida para todas las personas. Desde luego, los Estados miembros podían adoptar las disposiciones administrativas internas que fueran necesarias para que sus administraciones pusiesen en aplicación el reglamento comunitario pero dichas disposiciones no podían alterar ni modificar en modo alguno las disposiciones del reglamento ni, por ende, los derechos conferidos por éste a las personas. Por lo tanto, las disposiciones administrativas internas que algunos Estados miembros hubiesen estimado necesario adoptar no podían modificar válidamente los derechos y obligaciones de las personas. Más aún: dichas disposiciones administrativas internas no tenían por qué publicarse y no solían señalarse a la atención de la Comisión. No obstante, en el caso concreto mencionado por Chile, es decir, la exigencia por Francia de una factura pro forma en apoyo de las solicitudes de licencias, la Comisión había intervenido con las autoridades francesas, las cuales habían contestado que no se trataba de una prescripción imperativa.

7. Artículo XXIV.12

7.1 Chile planteó también la cuestión de las obligaciones contraídas en virtud del párrafo 12 del artículo XXIV del Acuerdo General, a tenor del cual cada parte contratante deberá tomar "las medidas razonables que estén a su alcance para lograr que, dentro de su territorio, los gobiernos o autoridades regionales o locales observen las disposiciones del presente Acuerdo". Señalando que la Comisión era competente en lo relativo a la política comercial de la CEE y que el establecimiento de un sistema de licencias y vigilancia para las importaciones de manzanas en los Estados miembros había sido decidido por la Comisión sobre la base de reglamentos aprobados por el Consejo de Ministros de la CEE, Chile argumentó que, a la vista de lo expuesto, la Comisión debía ser considerada responsable de velar por que los Estados miembros aplicaran ese sistema de conformidad con el artículo X.

7.2 La CEE declaró que a su juicio el artículo XXIV.12 era en lo esencial una cláusula de excepción respecto de la aplicación de ciertas obligaciones dimanantes del Acuerdo General. Como en el presente caso la Comunidad no había invocado esta excepción, no veía motivos para que el Grupo Especial procediera a un examen de las obligaciones dimanantes de ella. Aun en el caso de que este artículo fuese pertinente -cosa que no era- el Reglamento (3183/80) de la Comisión, por el que se establecían normas comunes detalladas para la aplicación del sistema de licencias de importación y exportación y la fijación anticipada de los certificados para los productos agrícolas, sancionaba "medidas razonables" que daban pleno cumplimiento al requisito.

8. Parte IV

8.1 Chile adujo que la CEE, al imponer las medidas impugnadas, no había respetado los compromisos de las partes contratantes desarrolladas en beneficio de las partes contratantes en desarrollo establecidos en los artículos XXXVI y XXXVII de la Parte IV del Acuerdo General.

8.2 Chile era un país en desarrollo que había hecho grandes y particulares esfuerzos para diversificar su economía y superar la dependencia de la producción y exportación de un único producto primario, el cobre. La fruta fresca era para Chile el rubro más importante de exportaciones y el valor de éstas había llegado a ser de más de 527 millones de dólares EE.UU. en 1987. Ellas representaban el 75 por ciento del valor total de las exportaciones agrícolas de Chile. Las exportaciones de frutas habían aumentado un 4.186 por ciento desde sus niveles de 14 años atrás. Chile era ahora el primer exportador de fruta del hemisferio sur.

8.3 En países como Chile, la agricultura era un factor de mucha importancia para el desarrollo socioeconómico. Las posibilidades de crecimiento del sector, determinadas básicamente por las condiciones de acceso y la transparencia de los mercados internacionales, eran de carácter prioritario y urgente para el desarrollo. Por otra parte la crítica situación enfrentada por Chile -así como por otros muchos países en desarrollo- en razón de la deuda externa debió haber sido tomada en consideración por la CEE antes de adoptar la medida de cerrar el principal mercado para las exportaciones de un producto de gran importancia para Chile.

8.4 Era claro que la Comunidad, al restringir las importaciones de manzanas de Chile, no había tomado en consideración las necesidades especiales de Chile en tanto que país en desarrollo, cosa que estaba obligada a hacer en virtud de la Parte IV. No había hecho esfuerzos conscientes ni decididos por asegurar que Chile obtuviera una parte del incremento del comercio internacional de manzanas que correspondiera a las necesidades de su desarrollo económico. Tampoco había asegurado para estos productos, en la mayor medida posible, condiciones más favorables y aceptables de acceso a los mercados mundiales, como requiere el artículo XXXVI. La Comunidad tampoco se había abstenido de establecer en toda la medida de lo posible obstáculos no arancelarios a las importaciones de manzanas, que eran de particular interés exportador para Chile, parte contratante menos desarrollada, como lo exigía el artículo XXXVII.1 c). De hecho, la Comunidad concibió sus restricciones con el fin de hacer discriminación, mediante la aplicación inicial del sistema de certificados, un contingente secreto contra Chile, el no ingreso de las manzanas chilenas en camino en el momento de la suspensión, la publicación de un contingente retroactivo, la discriminación en relación con otros países proveedores de manzanas en cuanto a la similitud y transparencia de las restricciones, y la discriminación en los montos del contingente. Chile señaló asimismo a la atención su reseña de las consultas celebradas por la CEE con los proveedores del hemisferio sur (párrafo 4.41 supra) que, en opinión de Chile, corroboraban su reclamación al amparo de la Parte IV.

8.5 La CEE adujo que había tomado seriamente estos compromisos y hecho todo lo posible para no tener que tomar medidas restrictivas contra un país en desarrollo. Se había abstenido en el pasado de imponer restricciones a las importaciones de manzanas procedentes de Chile, a pesar de que a su juicio, este país se había aprovechado indebidamente de la moderación de los otros países abastecedores. Asimismo la Comunidad había tratado de evitar la adopción de medidas restrictivas en 1988 pero tropezó con una comprensión insuficiente de la situación por sus interlocutores comerciales, en especial Chile, país con el cual la Comunidad había hecho todo lo posible por celebrar consultas. Por otro lado, la Parte IV no significaba ni podía significar que la CEE debiera renunciar a sus derechos o estar obligada a discriminar en contra de otras partes contratantes.

8.6 La CEE se había reunido con representantes de los países proveedores de manzanas del hemisferio sur y había accedido a sus peticiones en la medida en que le era posible hacerlo sin comprometer sus propios intereses legítimos ni los derechos de las demás partes contratantes conforme al Acuerdo General. Algunas modificaciones de los reglamentos originales eran resultado de esas peticiones, por ejemplo la ampliación del plazo de validez de los certificados de importación, de 30 a 40 días, modificación que no tenía otro fin que el de otorgar una facilidad más a los países exportadores y a los importadores.

El compromiso de statu quo de la Declaración de Punta del Este

8.7 Chile recordó el denominado compromiso de statu quo asumido por las PARTES CONTRATANTES en la Declaración de Punta del Este, cuyo texto es en parte el siguiente:

"Cada uno de los participantes conviene en que, con efecto inmediato y hasta la conclusión formal de las negociaciones, aplicará los siguientes compromisos:

- i) No adoptar medidas de restricción o de distorsión del comercio que sean incompatibles con las disposiciones del Acuerdo General o de los instrumentos negociados en el marco del GATT o bajo sus auspicios;
- ii) No adoptar, en el ejercicio legítimo de los derechos que le reconoce el GATT, medidas de restricción o de distorsión del comercio que vayan más allá de lo necesario para remediar situaciones concretas con arreglo a lo previsto en el Acuerdo General y en los instrumentos mencionados en el apartado i) supra ..."

8.8 Chile era muy consciente de las dificultades que los gobiernos enfrentaban para mantener o adoptar políticas comerciales liberales. De todas las partes contratantes, sólo dos habían consolidado todos sus aranceles aduaneros respectivos; una de ellas era Chile. Chile no sólo había cumplido con el compromiso de statu quo sino que en 1988 redujo el nivel de los aranceles aduaneros que efectivamente aplicaba, a menos de la mitad del nivel consolidado: a un 15 por ciento para todos los productos. No había sido fácil para Chile hacer esto con una deuda externa actual de 19.000 millones de dólares EE.UU.; sin embargo lo había hecho. Por otra parte, la Comunidad Europea, que tenía muchos más recursos y unas economías más desarrolladas y diversificadas que un pequeño país en desarrollo, había violado su compromiso de statu quo así como sus obligaciones en virtud del Acuerdo General con el objeto de no permitir el ingreso de 100.000 toneladas de manzanas (60.000 toneladas procedentes de Chile) que representaban un ínfimo porcentaje de su propia producción.

8.9 La CEE consideró que el mandato del Grupo Especial no incluía el examen de las medidas en cuestión desde el punto de vista del compromiso de statu quo recogido en la Declaración Ministerial de Punta del Este. Ese mandato estipulaba que dichas medidas impugnadas debían examinarse a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General. La Declaración Ministerial no formaba parte de esas disposiciones. El compromiso de statu quo era un compromiso de naturaleza política y no jurídica. No contenía obligaciones en el sentido del artículo XXIII.1 a). El compromiso no agregaba nada a las obligaciones contractuales contraídas en virtud del Acuerdo General. Lo referente al respeto de ese compromiso podía plantearse ante el Organo de Vigilancia creado por el Comité de Negociaciones Comerciales (cosa que Chile había hecho), pero no en un procedimiento de solución de diferencias fundado en el artículo XXIII del Acuerdo General.

9. Artículo XXIII.2 - Presunción de anulación o menoscabo

9.1 Chile adujo que conforme a las prácticas establecidas en el GATT, "en aquellos casos en que se produzca claramente una infracción a las disposiciones del Acuerdo General o en que, en otros términos, las medidas sean contrarias a esas disposiciones ..., esas medidas constituirán a primera vista un caso de anulación o menoscabo" (IBDD, 11S/105, párrafo 15). Chile afirmó que el Grupo Especial debía por lo tanto considerar que, como resultado del incumplimiento por la Comunidad Europea de las obligaciones que le imponían el Acuerdo General en relación con los artículos primero, X.1 primera frase, X.3 a), XI.1, XIII, y los artículos XXXVI.9 y XXXVII.1 b) de la Parte IV, existía una situación de presunción de anulación o menoscabo de las ventajas correspondientes a Chile en el sentido del artículo XXIII.

9.2 La CEE mantuvo que los argumentos por ella expuestos demostraban que la Comunidad no había violado ninguna de las disposiciones del Acuerdo General al adoptar las medidas en cuestión. Por lo tanto, no existía presunción de anulación o menoscabo y por consiguiente tampoco existían fundamentos para formular conclusiones ni recomendaciones.

10. Compensación

10.1 Chile recordó que para las manzanas frescas importadas por la CEE durante el período comprendido entre el 1° de abril y el 31 de julio (ex NCCA N° 0806) tenía un derecho de primer negociador de la Ronda Dillon con un 8 por ciento ad valorem. También tenía interés como abastecedor principal en las concesiones arancelarias posteriores de la CEE en relación con las manzanas frescas importadas durante ese y otros períodos de comercialización. La Comunidad tenía, en virtud del artículo II, párrafos 1 y 7, de la Parte I del Acuerdo General, obligación de conceder a las manzanas importadas de Chile "un trato no menos favorable" que el previsto en la parte apropiada de la lista de concesiones de la CEE, aparte de las excepciones autorizadas por el Acuerdo General.

10.2 Chile arguyó que como las restricciones de la CEE contra las importaciones de manzanas de origen chileno eran claramente incompatibles con las obligaciones de la CEE y eran discriminatorias tanto en su intención como en su aplicación en contra de Chile, habían anulado y menoscabado el valor de las distintas concesiones comunitarias otorgadas a las manzanas frescas importadas durante el período en que las restricciones operaron. Incluso en el caso de que el Grupo Especial concluyera que la CEE había demostrado que sus restricciones cumplían todos y cada uno de los requisitos del artículo XI.2, Chile aún tendría derecho a compensación, puesto que las restricciones habían distorsionado la relación de competitividad que de otra manera habría prevalecido entre los abastecedores chilenos y otros abastecedores en el mercado de la CEE, en ausencia de dichas restricciones (IBDD, 1S/58). La compensación resultaba procedente porque de las otras posibles recomendaciones -supresión de las restricciones o retiro de concesiones como medida de retorsión- la primera carecía de sentido porque las medidas habían expirado el 31 de agosto de 1988 y la otra era un recurso de última instancia que no redundaba en interés de Chile ni era compatible con su política comercial liberal.

10.3 Chile solicitó que el Grupo Especial constatará los "perjuicios retroactivos" que le habían sido causados. (Este concepto se había examinado en el Grupo de Negociación sobre la Solución de Diferencias de la Ronda Uruguay.) El perjuicio podía ser calculado sobre la base de las pérdidas y las oportunidades perdidas de los exportadores chilenos, demostradas ante el Grupo Especial. Chile solicitó asimismo que el Grupo Especial propusiera que las PARTES CONTRATANTES recomendaran a la CEE que tomara medidas positivas para compensar a Chile por este perjuicio. Una posibilidad de compensación sería una reducción apropiada de los derechos de aduana de la CEE durante el período de mayor volumen de embarques de manzanas chilenas.

10.4 La CEE estimó que las recomendaciones de compensación sugeridas por Chile serían impropias aun en la hipótesis de que la Comunidad hubiera violado alguna disposición del Acuerdo General. Si bien admitía que la cuestión de las recomendaciones de los grupos especiales acerca de la cuestión de la compensación, y quizás incluso de una compensación retroactiva, podía ser objeto de debate en el Grupo de Negociación sobre la Solución de Diferencias, no veía siquiera la posibilidad de que se pudiera hacer tal recomendación en base a las disposiciones y prácticas vigentes, salvo, tal vez, en la medida en que un grupo especial hubiera recibido un mandato expreso en ese sentido. El mandato del Grupo Especial no le permitía, ciertamente, salirse del marco del Acuerdo General, en particular del artículo XXIII.2, para crear nuevas obligaciones.

11. COMUNICACIONES DE OTRAS PARTES CONTRATANTES

11.1 La Argentina expuso que, si bien el contingente de 70.000 toneladas que le fuera asignado en virtud del Reglamento 1040/88 estaba en armonía con su potencial exportador, el conjunto de las medidas de la CEE no podía fundarse en el artículo XI. No había pruebas de que tales medidas estuviesen relacionadas con una reducción de la producción nacional ni con la necesidad de eliminar un sobrante temporal de un producto similar. Por tanto no se justificaban en virtud de ninguno de los criterios establecidos en el artículo XI.2 como excepciones de lo estipulado en el artículo XI.1. Además la

Argentina adujo que en las consultas que la CEE había celebrado anteriormente con los abastecedores del hemisferio sur se había ya sugerido la posibilidad de restricciones y podía decirse que tales consultas habían hecho las veces de restricciones indirectas por las expectativas de carácter negativo que habían creado entre los exportadores.

11.2 El Canadá mantuvo análogamente que las medidas de la CEE eran contrarias al artículo XI.1 y no se justificaban en tanto que excepción del mismo en virtud del artículo XI.2. El Canadá señaló que había exportado hasta 13.000 toneladas en el período del año en que estaban vigentes las restricciones comunitarias. Ese cupo formaba parte del contingente "para otros países" a tenor del Reglamento 1040/88 (17.600 toneladas). Este contingente se declaró agotado el 22 de abril de 1988, es decir, dos días después de haber sido anunciado. En el período de 15 de febrero a 22 de abril de 1988 se expidieron certificados para 4.680 toneladas de manzanas procedentes del Canadá.

11.3 En cuanto a los requisitos específicos del artículo XI.2, el Canadá adujo que el sobrante comunitario de manzanas no era temporal sino crónico. Sus medidas de protección, que venían a añadirse a la protección que otorgaba el régimen de la PAC para las frutas y legumbres y hortalizas, no se justificaban como necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales en el mercado interno, en el sentido del artículo XI.2, c) i). No estaban en vigor medidas de esa clase, pues la CEE no restringía efectivamente las cantidades de manzanas cuya producción o venta se permitía. El Canadá señaló que no se impusieron limitaciones a la producción. Adujo que el régimen comunitario tenía por objeto primordial el sostenimiento de los precios. Las retiradas del producto, a precios muy inferiores a los niveles del mercado, daban lugar en el mejor de los casos a un mercado de último recurso, no a una restricción de la venta. Las organizaciones de productores que se hallaban a la raíz del plan de retiradas tenían carácter voluntario; en el Reglamento 1035/72 no se imponían contingentes ni límites a la venta o a la producción; y como la letra del Reglamento era de tipo discrecional, las organizaciones de productores no estaban obligadas a efectuar retiradas. La retirada preventiva a que se refería el artículo 15 a) del Reglamento 1035/72 también era de carácter discrecional tanto para los Estados miembros como para las organizaciones de productores. Tampoco ella era eficaz para limitar la venta: en la campaña 1986/87 se había utilizado menos de la mitad del nivel autorizado.

11.4 El Canadá sostuvo que aun en el caso de que esos sistemas discretivos hubieran de considerarse "medidas gubernamentales" en el sentido del artículo XI.2, c) i), las restricciones a la importación no eran necesarias para su aplicación. Las medidas internas en materia de retirada de manzanas y compensación operaban de manera totalmente independiente de la cuantía de las importaciones procedentes de terceros países. Un precio de referencia y disposiciones en materia de percepciones compensatorias impedían que esas importaciones hicieran bajar los precios. El Canadá pidió al Grupo Especial que reconociera que, como las medidas impuestas por la CEE a la importación eran incompatibles con sus obligaciones en virtud del Acuerdo General, constituían un caso de anulación o menoscabo. La reclamación debía resolverse en todos los casos sobre una base n.m.f.

11.5 Sudáfrica adujo que las restricciones comunitarias de las importaciones violaban los párrafos 1, 2, 3 y 4 del artículo XIII. Las partes del contingente global distribuidas entre los países abastecedores no eran partes proporcionales a la contribución aportada por esos terceros países durante un período de referencia anterior. Por tanto, el producto similar de todos los terceros países no estaba restringido de manera semejante. Sudáfrica arguyó en concreto que la diferencia entre el contingente global de importación y la cantidad total media importada en los tres años anteriores se habían distribuido de manera discriminatoria. En cuanto a los párrafos 2 d) y 4 del artículo XIII, Sudáfrica alegó que la CEE no había celebrado consultas con las partes contratantes interesadas, como es preceptivo y de conformidad con el compromiso de la CEE que figura en el documento L/6337, y en especial no había facilitado la información requerida en virtud de las disposiciones de los párrafos 3 a) y 4 del artículo XIII. Por consiguiente no había tratado de repartir los contingentes de acuerdo con los abastecedores que tenían un interés sustancial, según lo estipulado en el artículo XIII.2 d).

11.6 En tanto que principal abastecedor en el período de que se trataba, Sudáfrica adujo que 166.000 toneladas eran una parte de los suministros del hemisferio sur menor de lo que había sido en ninguno de los cuatro años anteriores. En cuanto a los factores especiales que debían haberse considerado, Sudáfrica dijo que en 1987 había limitado voluntariamente sus exportaciones a la CEE (como hiciera en 1976, 1979 y 1983). Así pues, en 1987 había operado una limitación voluntaria de las exportaciones -y el Grupo Especial de 1980 había sostenido que los años en que hubieran operado tales limitaciones voluntarias de las exportaciones no podían considerarse años de referencia a los efectos de la distribución de los contingentes. Por tanto Sudáfrica mantenía que para determinar su parte del contingente los años adecuados que debían tomarse como referencia eran 1984, 1985 y 1986. De ello resultaba un contingente de 190.561 toneladas.

11.7 Sudáfrica pidió al Grupo Especial que concluyera que, por no ser conformes al artículo XIII, las restricciones impuestas por la CEE a las importaciones de manzanas de mesa anulaban o menoscababan ventajas resultantes para otras partes contratantes, y que formulara a las PARTES CONTRATANTES las recomendaciones apropiadas.

11.8 En respuesta a Sudáfrica, la CEE manifestó que, si bien era cierto que en 1987 había celebrado consultas con algunos de sus proveedores del hemisferio sur en aplicación de la política comunitaria de gestión concertada de mercados y conversaciones acerca de las previsiones en materia de exportación, jurídicamente esas consultas no dieron lugar a acuerdos de limitación voluntaria, como los que llevaron al Grupo Especial de 1980 a descartar 1976 como año representativo. Además, dado que ese Grupo Especial consideró que el período de referencia era el mismo para la aplicación del párrafo 2 del artículo XI y para la del artículo XIII, la sustitución de 1987 por 1984, propugnada por Sudáfrica, traería consigo la disminución de la media trienal correspondiente al contingente total.

11.9 La CEE dio respuesta a los argumentos del Canadá en los términos indicados en los párrafos 3.11 a 3.25 (supra). Más concretamente, sostuvo que el artículo XI.2, c) i) no exigía que las medidas gubernamentales de limitación de la producción o venta internas fueran obligatorias. La CEE rechazó por improcedente el argumento canadiense de que el régimen comunitario tenía como primer objetivo el sostenimiento de los precios. La Comunidad se refirió a las intenciones de los redactores que constaban en los Informes de La Habana para argüir que en el marco del artículo XI podían coexistir el sostenimiento de los precios y las restricciones a la venta. La Comunidad rechazó asimismo el argumento canadiense de que las restricciones a la importación no eran necesarias para aplicar las mencionadas medidas. El precio de referencia y los derechos aplicados a las importaciones no limitaban evidentemente la cantidad de éstas, que era de lo que se trataba en el artículo XI. Como los mercados de las manzanas nacionales e importadas no eran de hecho independientes, un aumento sustancial de las importaciones necesariamente reducía el efecto de las restricciones de los suministros internos. Por consiguiente, la CEE consideraba que las medidas por ella impuestas a las importaciones en 1988 eran necesarias y se justificaban en virtud del artículo XI.2.

12. CONSTATAIONES

Introducción

12.1 El Grupo Especial examinó en primer lugar desde el punto de vista del artículo XI el sistema de licencias ("certificados") restrictivas de la CEE aplicado a las importaciones de manzanas desde abril hasta agosto de 1988, dado que la compatibilidad con dicho artículo constituía el principal criterio determinante de su conformidad con el Acuerdo General, para luego pasar a examinar las medidas desde el punto de vista de los artículos XIII y X y la Parte IV del Acuerdo. Al considerar los hechos y los argumentos relacionados con el artículo XI en particular, tomó nota de que un Grupo Especial

anterior había presentado en 1980¹ un informe sobre una reclamación que se refería al mismo producto y a las mismas partes que el caso actual y a un conjunto similar de cuestiones del ámbito del GATT. Tomó cuidadosa nota de los argumentos de las partes sobre el valor, en cuanto precedente, de las recomendaciones de ese Grupo Especial y de otros grupos especiales anteriores, así como de los argumentos acerca de las expectativas legítimas que se derivaban para las partes contratantes de la adopción de los informes de los grupos especiales. Entendió que el mandato que se le había conferido lo autorizaba a examinar el asunto a él sometido por Chile a la luz de todas las disposiciones pertinentes del Acuerdo General y de las relacionadas con la interpretación y aplicación de éste. Decidió tener en cuenta el informe del Grupo Especial de 1980 y las expectativas legítimas creadas por la adopción del mismo, pero también otras prácticas del GATT e informes de grupos especiales adoptados por las PARTES CONTRATANTES y las circunstancias concretas de la reclamación en cuestión. En consecuencia, no se consideró jurídicamente constreñido por todas las consideraciones detalladas y el razonamiento jurídico del mencionado informe de 1980. El Grupo Especial comunicó esa decisión a las partes con prontitud para ayudarlas en la presentación de sus argumentos.

Artículo XI.1

12.2 El Grupo Especial constató que el sistema de certificados restrictivos aplicado por la CEE a las importaciones de manzanas desde abril hasta agosto de 1988 constituía una restricción o prohibición de las importaciones incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del Acuerdo General. El Grupo Especial observó que la CEE no había presentado argumentos que refutaran esta conclusión.

Artículo XI.2 c) i)

12.3 Los pasajes pertinentes del párrafo 2 del artículo XI dicen lo siguiente:

"2. Las disposiciones del párrafo 1 de este artículo no se aplicarán 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 ...".

El Grupo Especial observó que la CEE invocaba el párrafo 2 del artículo XI para justificar sus restricciones a la importación de manzanas. Recordó a ese respecto que, cuando una parte contratante invocaba una excepción al Acuerdo General, en ella recaía la carga de la prueba de que satisfacía todas las condiciones de esa excepción.² En el caso actual, por tanto, incumbía a la CEE demostrar que las medidas aplicadas a la importación de manzanas cumplían todas y cada una de las condiciones estipuladas en el artículo XI, párrafo 2 c) i) y apartado final, para poder quedar eximida del párrafo 1 del artículo XI al amparo de esas disposiciones. Dichas condiciones eran las siguientes:

- la medida aplicada a la importación debe constituir una restricción de las importaciones (y no una prohibición);

¹IBDD, 27S/104-127

²Informe del Grupo Especial que examinó el asunto "Canadá - Aplicación de la Ley sobre el examen de la inversión extranjera" (IBDD, 30S/151, 178); e informe del Grupo Especial sobre el tema "Japón - Restricciones aplicadas a la importación de ciertos productos agropecuarios" (L/6253, pág. 75).

- la restricción a la importación debe aplicarse a un producto agrícola o pesquero;
- la restricción a la importación y la restricción de la venta o producción nacionales deben aplicarse a productos "similares" cualquiera sea su forma (o a productos directamente sustituibles, de no haber producción importante del producto similar);
- deben existir medidas gubernamentales que tengan por efecto restringir la cantidad del producto nacional que pueda ser vendido o producido;
- la restricción a la importación debe ser necesaria para la ejecución de la restricción de la oferta interna;
- la parte contratante que imponga restricciones a la importación debe publicar el total del volumen o del valor del producto cuya importación se autorice durante un período ulterior especificado; y
- las restricciones impuestas en virtud del inciso i) no deben 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.

12.4 El Grupo Especial observó que los requisitos establecidos en el párrafo 2 c) i) del artículo XI para invocar una excepción a la prohibición general de las restricciones cuantitativas hacían que fuera extremadamente difícil cumplir esa disposición en la práctica. De hecho, ningún grupo especial había constatado hasta la fecha que alguna parte contratante hubiese cumplido la totalidad de esos requisitos. El Grupo Especial sabía además que existía una difundida insatisfacción con esa disposición y que se estaba estudiando su revisión. Recordó que, sin embargo, el cometido de los grupos especiales no era proponer modificaciones de las disposiciones del Acuerdo General sino hacer constataciones con respecto a la interpretación y aplicación de las mismas.¹ Teniendo presente estas consideraciones generales, el Grupo Especial procedió a examinar las restricciones de la CEE a la importación de manzanas a la luz de las condiciones antes enumeradas.

La medida aplicada a la importación debe constituir una restricción de las importaciones

12.5 El Grupo Especial adoptó el criterio de que esta parte del artículo XI no autorizaba la prohibición de las importaciones.² Consideró que el artículo XI.2 (último apartado) establecía condiciones con respecto al volumen mínimo de importaciones que debía autorizarse, pero no regulaba la distribución de ese volumen entre los países proveedores. Como la CEE no había prohibido en ningún momento toda importación de manzanas, se desprendía que sus medidas no constituían una prohibición de las importaciones sino una restricción a la importación en el sentido del párrafo 2 c) i) del artículo XI. La cuestión de si las medidas de la CEE habían tenido por efecto una prohibición efectiva de las importaciones procedentes de Chile se examinó en el marco del artículo XIII del Acuerdo General, que regula la aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas.

¹Declaración Ministerial de 1982 (IBDD, 29S/16)

²Informe del Grupo Especial sobre el asunto "Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de atún y productos de atún procedentes del Canadá" (IBDD, 29S/97)

La restricción a la importación debe aplicarse a un producto agrícola o pesquero

12.6 El Grupo Especial tuvo en cuenta la práctica de larga data del GATT de clasificar como productos agrícolas o pesqueros los incluidos en los capítulos 1 a 24 de la NCCA y convino con ambas partes en que las medidas objeto del presente caso se aplicaban a un producto agrícola.

La restricción a la importación y la restricción de la oferta interna deben aplicarse a productos similares, cualquiera sea su forma (o a productos directamente sustituibles, de no haber producción importante del producto similar)

12.7 El Grupo Especial examinó detenidamente los argumentos de las partes sobre esta cuestión, incluido el de que las diferencias de precio, variedad y calidad entre las manzanas chilenas y las de la CEE eran tales que resultaban ser productos no similares en el sentido de esta disposición del Acuerdo General. Su conclusión fue que, si bien existían efectivamente esas diferencias, como podía haberlas en el caso de muchos productos, ellas no bastaban para contrarrestar la similitud fundamental. Las manzanas de mesa, ya fueran importadas o nacionales, cumplían una función similar para el consumidor y ambas se vendían como manzanas, es decir, como productos sustancialmente similares. En consecuencia, el Grupo Especial constató que las manzanas de mesa chilenas y de la CEE eran productos similares a los efectos del párrafo 2 c) i) del artículo XI.

Deben existir medidas gubernamentales que tengan por efecto restringir la cantidad del producto nacional que pueda ser vendido o producido

12.8 El Grupo Especial examinó en primer lugar si había efectivamente en la CEE medidas "gubernamentales" a tenor del párrafo 2 c) i) del artículo XI y, en segundo lugar, si esas medidas tenían efectivamente por efecto restringir la oferta interna en el sentido de la misma disposición. Observó que la CEE no alegaba que restringiera la producción de manzanas, sino que restringía efectivamente la venta de éstas por medio de un sistema de retiradas del mercado, llevadas a cabo principalmente por grupos de productores. También tomó nota del argumento de que no cabía considerar que éstas fueran medidas "gubernamentales" en el sentido del párrafo 2 c) del artículo XI porque la organización era de carácter voluntario y operaba de acuerdo con un método no obligatorio. Recordó que el concepto de medida "gubernamental" se había examinado ya en varias ocasiones en relación con diferentes artículos del Acuerdo General. En 1960 un Grupo Especial había opinado, al examinar la cuestión de si las subvenciones financiadas con contribuciones no impuestas por el gobierno debían ser objeto de una notificación de conformidad con el artículo XVI, que con tal fin convenía "examinar el origen de los fondos y hasta qué punto el Estado interviene eventualmente para reunirlos".¹ Otro Grupo Especial había constatado que se podía considerar que la orientación administrativa oficiosa de que se valía el Gobierno del Japón para restringir la producción de ciertos productos agropecuarios era una medida gubernamental en el sentido del párrafo 2 del artículo XI porque provenía del Gobierno y tenía eficacia en el contexto japonés.² Un tercer Grupo Especial había estimado que una medida legalmente no

¹Informe del Grupo Especial del examen general previsto en el apartado 5 del artículo XVI" (IBDD, 9S/206)

²Informe del Grupo Especial que examinó el asunto "Japón - Restricciones aplicadas a la importación de ciertos productos agropecuarios" (L/6253, pág. 92).

imperativa podía constituir una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI si "los incentivos y desincentivos utilizados bastaban para asegurar la efectividad de medidas que no tenían carácter obligatorio ... [y] la aplicación de las medidas ... dependía fundamentalmente de la acción o intervención gubernamental [porque en ese caso] ... las medidas se aplicaban de forma tal que equivalían a prescripciones obligatorias, diferenciándose de éstas sólo en la forma y no en el fondo ...".¹

12.9 El Grupo Especial examinó las medidas de la CEE a la luz de esas decisiones de las PARTES CONTRATANTES. Observó que el régimen interno de la CEE en lo relativo a las manzanas era un régimen híbrido que combinaba elementos de responsabilidad pública y responsabilidad privada. Desde el punto de vista de la legislación, había dos sistemas posibles, la compra directa de manzanas por las autoridades de los Estados miembros y la retirada de la fruta por grupos de productores. En el caso de este segundo sistema, que constituía la opción preferente de la CEE, la intervención operativa de las autoridades públicas era indirecta. No obstante, el régimen en conjunto había sido establecido por reglamentos de la Comunidad en los que se enunciaba su estructura. Su funcionamiento dependía de las decisiones de la Comunidad por las que se fijaban los precios, y de la financiación pública; a las manzanas retiradas se les daba salida de manera prescrita por reglamento. En consecuencia, el Grupo Especial constató que se podía considerar que tanto el sistema de compra como el de retiro establecidos para las manzanas en virtud del Reglamento 1035/72 (modificado) de la CEE constituían medidas gubernamentales a los efectos del párrafo 2 c) i) del artículo XI.

12.10 Habiendo formulado la constatación anterior, el Grupo Especial procedió a examinar si esas medidas gubernamentales "tenían por efecto restringir la cantidad de [manzanas de la CEE] que podían ser vendidas". Observó que el Grupo Especial de 1980 había llegado a la conclusión de que:

"la CEE, con su sistema de compras de intervención por los Estados miembros y de compensación a los grupos de productores por retirar manzanas del mercado, restringía las cantidades de manzanas cuya comercialización se autorizaba".²

Sin embargo, dicho Grupo no había explicado el fundamento de esa conclusión. Además, el grupo Especial de 1978³ había llegado a la conclusión contraria por lo que se refiere a la compatibilidad con el artículo XI.2 c) i) del sistema comunitario aplicado a los tomates en virtud del mismo Reglamento 1035/72. Si bien tomaba debida nota de los informes de esos grupos especiales anteriores, el Grupo Especial no consideró que éstos lo eximieran de la responsabilidad que le incumbía, en virtud de su mandato, de llevar a cabo su propio examen exhaustivo de esa importante cuestión.

12.11 El análisis por el Grupo Especial del sistema comunitario de intervención en el mercado de las manzanas le llevó a distinguir en él varias características de particular importancia para la aplicación del párrafo 2 c) i) del artículo XI. El funcionamiento y las metas del sistema guardaban esencialmente relación con los precios; la activación o suspensión del mismo dependían de los movimientos de los precios de mercado respecto de los precios indicativos fijados por la CEE. Así ocurría tanto en el caso de la intervención directa (compra) por los Estados miembros como en el del retiro descentralizado de manzanas del mercado de las manzanas de mesa por las organizaciones de productores, que podía realizarse a un precio ligeramente superior al de compra. El sistema tenía, pues, por efecto garantizar un precio mínimo a los productores comunitarios. En algunos años había traído consigo el retiro de cantidades sustanciales de manzanas del mercado de consumo de manzanas de mesa; pero la CEE

¹Informe del Grupo Especial encargado del asunto "Japón - Comercio de semiconductores" (L/6309, pág. 44)

²IBDD, 27S/121

³Informe del Grupo Especial que examinó el asunto "CEE - Programa de precios mínimos, licencias y depósitos de garantía para la importación de determinadas frutas, legumbres y hortalizas elaboradas" (IBDD, 25S/75-119).

no fijaba ningún objetivo límite cuantitativo para estas cantidades retiradas ni para la cantidad total vendida en el mercado. El volumen total retirado cada año era una cantidad residual, resultante de la interacción de las fuerzas de mercado, y no estaba determinada por las autoridades comunitarias. Tampoco estaba sujeta a restricción cuantitativa la oferta de los productores, es decir, la cantidad que podían ofrecer para la venta. Al garantizar a los productores un precio mínimo sin fijar un tope a la cantidad que pudiera beneficiarse de esa garantía, el régimen comunitario podía actuar de hecho como un incentivo para los productores que operaran en el límite de la rentabilidad y acrecentar por tanto la cantidad total de manzanas ofrecidas para la venta. Como queda indicado más arriba en el párrafo 12.8, las restricciones de la venta al amparo del artículo XI.2 c) i) pueden ponerse en aplicación y ejecución de diferentes modos; empero, a juicio del Grupo Especial, las características del sistema comunitario antes señaladas planteaban la cuestión más fundamental de si éste constituía en verdad una restricción de la venta en el sentido del citado artículo.

12.12 El Grupo Especial consideró necesario examinar una cuestión básica de interpretación planteada por este requisito del Acuerdo General, a saber: ¿el artículo XI.2 c) i) se aplica únicamente a los sistemas que establecen límites cuantitativos sobre la cantidad que los productores pueden ofrecer para la venta, o se aplica también a los sistemas que pueden hacer que se reduzcan los productos al alcance del consumidor por medio de retiros activados en función de un precio mínimo, sin objetivos cuantitativos? El Grupo Especial examinó esa cuestión de interpretación a la luz de la letra del citado artículo, del contexto dentro del cual éste figura en el Acuerdo General, de la finalidad del Acuerdo General y de los propósitos de los redactores.

12.13 El Grupo Especial observó que en su párrafo 2 c) i) el artículo XI se refiere a las medidas gubernamentales "que tengan por efecto restringir la cantidad" del producto nacional "que pueda ser vendido o producido". Dado el significado corriente de "poder" (estar autorizado o permitido) y "vender"* (exponer para la venta en un mercado, o proceder a la venta misma), de la letra de esa disposición se desprendía, a juicio del Grupo Especial, que las medidas gubernamentales debían comprender una limitación efectiva de la cantidad que se autoriza o permite sea vendida por los productores nacionales. Al parecer, no quedaban comprendidas las medidas que meramente impedirían a los consumidores comprar un producto por debajo de un determinado precio. Si la retirada de un producto del mercado no acompañada de una limitación gubernamental de la cantidad que pudiera venderse quedara incluida dentro del alcance del artículo XI.2 c) i), la expresión "que pueda ser" resultaría inútil. El Grupo Especial tomó en consideración, sin embargo, el argumento de que la versión de esa disposición en los idiomas oficiales del Acuerdo General podía dar pie a una interpretación más centrada en los efectos en el mercado que en las políticas gubernamentales. Se había sostenido, por ejemplo, que el hecho de que como resultado de la aplicación de medidas gubernamentales se hubiera retirado una cantidad de manzanas del mercado de las manzanas de mesa, equivalía, en realidad, a una restricción de la venta en el sentido del citado artículo. Esta interpretación suponía una lectura más flexible de la expresión "que pueda ser vendido". El Grupo Especial recordó el principio de derecho según el cual las excepciones debían ser objeto de una interpretación estricta y consideró que dicho principio argüía en contra de esa interpretación flexible del artículo XI.2 c) i).

12.14 Por lo que se refiere al contexto dentro del cual figura la disposición, el Grupo Especial observó que, según lo estipulado en el apartado final del artículo XI.2, sólo se puede restringir la importación al amparo del párrafo 2 c) i) del artículo XI en proporción a la producción nacional, independientemente de que el gobierno haya optado por restringir la cantidad que pueda ser vendida o la que pueda ser producida. Queda así en claro que también en el caso de las restricciones de la venta sólo se puede

* A la expresión "permitted to be marketed" empleada en el texto inglés de este artículo del Acuerdo General corresponde la expresión "que pueda ser vendido" en el texto español del mismo.

reducir la importación en la medida en que la producción disminuya. Cabe razonablemente esperar que los sistemas que tienen por efecto prevenir o desalentar eficazmente la venta por los productores de sus productos por encima de una cantidad preestablecida influyan en la producción, ya que los productores tenderán a producir únicamente hasta alcanzar el límite cuantitativo fijado. En cambio, un sistema que no impone ninguna limitación a la cantidad que pueden vender los productores no es capaz, de por sí, de provocar una restricción de la producción. Se desprende, por tanto, del contexto de la disposición que un sistema como ese no estaría comprendido en el artículo XI.2 c) i). El Grupo Especial observó además que, a diferencia del inciso i), el inciso ii) de la misma disposición, relativo a la eliminación de un sobrante temporal, no estipula ninguna restricción de la producción nacional para justificar las restricciones a la importación. Un programa de retiros carente de la capacidad de limitar la producción posiblemente quedaría comprendido en las disposiciones del inciso ii), a condición de que se cumplieran los requisitos específicos previstos en éste. La diferencia entre ambos incisos constituía una indicación contextual adicional de que el artículo XI.2 c) i) no podía interpretarse de un modo tan amplio como el que propugnaba la CEE.

12.15 En lo que respecta a la finalidad del artículo XI.2 c) i), el Grupo Especial recordó que el artículo XI llevaba por título "Eliminación general de las restricciones cuantitativas". El apartado c) i) de su párrafo 2 prevé una excepción con respecto a esa norma general. En él se autoriza a los gobiernos, con sujeción a determinadas condiciones, a aplicar mediante medidas en frontera las restricciones a la producción nacional. Además, el Grupo Especial consideró que, habida cuenta de que una de las funciones fundamentales del Acuerdo General era brindar un marco jurídico para el intercambio de concesiones arancelarias, se debía proceder con gran cautela para evitar toda interpretación del mencionado apartado que redundara en desmedro de esa función. El Grupo Especial observó que el artículo XI.2 c) i), a diferencia de todas las demás disposiciones del Acuerdo General que autorizan expresamente el recurso a medidas de protección de los productores nacionales¹, no prevé la concesión de compensación a la parte contratante que lo invoque ni tampoco retiros compensatorios por las partes contratantes negativamente afectadas por esa invocación. Ello se debía a que dicho artículo no estaba concebido como una disposición que autorizara la adopción de medidas de protección. Si se pudiera hacer uso del artículo XI.2 c) i) para justificar restricciones a la importación que no fueran la contrapartida de alguna medida gubernamental capaz de limitar la producción, se menoscabaría seriamente el valor del Acuerdo General en cuanto marco jurídico para el intercambio de concesiones arancelarias en la esfera de la agricultura.

12.16 El Grupo Especial observó asimismo que en el curso de la redacción de la disposición se había convenido en que la excepción prevista en el artículo XI.2 c) i):

"... no respondía al propósito de proteger a los productores nacionales contra la competencia extranjera sino simplemente al de permitir, en los casos apropiados, la aplicación de medidas gubernamentales internas ..."2*

Además, los redactores habían dado cierta orientación en cuanto al carácter de las medidas gubernamentales que deseaban incluir en el ámbito de la

¹Por ejemplo, las secciones A y C del artículo XVIII y los artículos XIX y XXVIII

²Informes de La Habana, pág. 89 del texto inglés (no existe en español), párr. 16.

*El texto español de las citas de los Informes de La Habana está tomado del Índice Analítico del Acuerdo General, pues dichos informes no existen en español. La página indicada es la del texto inglés.

disposición. Habían reconocido que la limitación de la producción podía coexistir con subvenciones^{1*}, pero que:

"... al interpretar el término "restringir" a los efectos del párrafo 2 c) el punto esencial era que las medidas restrictivas interiores tenían que mantener efectivamente la producción por debajo del nivel que habría alcanzado en ausencia de restricciones".^{2*}

12.17 A la luz de las consideraciones expuestas, el Grupo Especial constató que las medidas adoptadas por la CEE en virtud del sistema de intervención previsto para las manzanas no constituían un tipo de restricciones de la venta que pudiera justificar la imposición de restricciones a la importación al amparo del artículo XI.2 c) i).

12.18 Habiendo llegado a esta constatación, el Grupo Especial no consideró necesario proseguir el examen desde el punto de vista de los demás criterios enunciados en el artículo XI.2 c) i), en particular por lo que se refiere a la cuestión de si las restricciones a la importación eran "necesarias" a los efectos de esa disposición. Procedió seguidamente a examinar las restricciones comunitarias en el marco del artículo XI.2 c) ii).

Artículo XI.2 c) ii)

12.19 El artículo XI en su párrafo 2 c) ii) prevé una excepción a lo dispuesto en su párrafo 1 para las "restricciones a la importación ... necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales que tengan por efecto ... eliminar un sobrante temporal del producto nacional similar ... poniendo este sobrante a la disposición de ciertos grupos de consumidores del país, gratuitamente o a precios inferiores a los corrientes en el mercado". El Grupo Especial tomó nota también de las opiniones del Grupo Especial de 1980 sobre el particular y observó que la constatación por éste de "un sobrante temporal por encima del sobrante periódico" se refería únicamente a la situación registrada en 1979. Del párrafo 2 c) ii) del artículo XI se desprendía claramente que lo que se debía examinar ahora era si estaba demostrado el carácter temporal del sobrante comunitario en el momento de la imposición de las restricciones a la importación, esto es, en abril de 1988. El Grupo Especial consideró que la única forma práctica de llegar a una constatación a ese respecto consistía en comparar el sobrante comunitario de manzanas en 1988 con el de los años anteriores. Tomando como base las estadísticas a su disposición (véase el cuadro I) advirtió que, si bien las cantidades retiradas habían variado de año en año hasta la campaña de comercialización de 1987-88 inclusive, las existencias se habían mantenido relativamente estables a niveles que eran indicativos de un sobrante estructural sustancial. En consecuencia, constató que no se podía considerar que el sobrante de 1988 fuera temporal y que, por tanto, la CEE no cumplía las condiciones establecidas en el artículo XI.2 c) ii) para imponer restricciones a la importación. Dada esa constatación, el Grupo Especial no consideró necesario examinar si las medidas de la CEE estaban en conformidad con los demás requisitos de esa disposición.

¹Informes de La Habana, pág. 90 del texto inglés (no existe en español), párr. 22.

²Informes de La Habana, pág. 89 del texto inglés (no existe en español), párr. 17.

*El texto español de las citas de los Informes de La Habana está tomado del Índice Analítico del Acuerdo General, pues dichos informes no existen en español. La página indicada es la del texto inglés.

Artículo XIII

Aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas

12.20 El Grupo Especial reconoció que, habida cuenta de su constatación de que las medidas de la CEE constituían una violación del párrafo 1 del artículo XI y no estaban justificadas por el inciso i) ni por el inciso ii) del párrafo 2 c) de dicho artículo, normalmente no habría necesidad de examinar más la aplicación de dichas medidas. Pese a ello, y aunque las medidas de que se estaba ocupando habían sido ya eliminadas, el Grupo Especial consideró que, en razón de las cuestiones de gran interés práctico planteadas por ambas partes, resultaba procedente examinar la aplicación de las medidas comunitarias desde el punto del vista del artículo XIII.

12.21 El primer párrafo de este artículo enuncia la obligación general de no discriminación en la aplicación de las restricciones cuantitativas. El Grupo Especial tomó nota de que el Reglamento 984/88 de la Comisión, de fecha 12 de abril de 1988, suspendió la concesión de certificados de importación únicamente con respecto a las manzanas originarias de Chile, ocho días antes de la publicación de los contingentes de importación. El Grupo Especial constató que esa medida constituía una prohibición en el sentido del párrafo 1 del artículo XIII y que se había aplicado en contra de lo dispuesto en éste, puesto que no se había prohibido del mismo modo la importación de los productos similares de todos los terceros países. El Grupo Especial examinó a continuación la aplicación por la CEE de los contingentes de importación en virtud del Reglamento 1040/88 desde el punto de vista de las disposiciones siguientes del artículo, en las que se estipulan condiciones más específicas para alcanzar el objetivo de su párrafo 1.

Artículo XIII.2

12.22 El Grupo Especial observó que la cláusula inicial del párrafo 2 del artículo XIII obliga a las partes contratantes que apliquen restricciones a la importación de un producto cualquiera a procurar "hacer una distribución del comercio de dicho producto que se aproxime lo más posible a la que las distintas partes contratantes podrían esperar si no existieran tales restricciones", y que el apartado d) de ese párrafo contiene requisitos más específicos a los efectos de la asignación de las partes de un contingente. El Grupo Especial consideró que no le sería de utilidad proceder a una constatación acerca de la cuantía efectiva de las partes del contingente. Observó que normalmente se consideraba que los tres años anteriores constituían el período de referencia apropiado, teniendo debidamente en cuenta los factores especiales que fueran pertinentes. No entendía el Grupo Especial que los "factores especiales" aplicables sólo a uno o a algunos exportadores fueran razón suficiente para modificar el período de referencia que se aplicaba a todos ellos, aunque sí debían tenerse en cuenta esos factores especiales al examinar la asignación de las respectivas partes del contingente. En consecuencia, el Grupo Especial constató que el período de referencia empleado por la CEE a los efectos de la asignación de las partes del contingente, es decir, los tres años anteriores, era conforme a las obligaciones que le imponía el artículo XIII.

12.23 En lo que atañe a los "factores especiales", el Grupo Especial tuvo en cuenta la nota interpretativa al párrafo 4 del artículo XIII, que remite a la nota que concierne a los "factores especiales" relativa al último apartado del párrafo 2 del artículo XI. Esta dice lo siguiente:

"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."

Aunque no se incluyó en el Acuerdo General, en La Habana se había añadido a la Carta la siguiente nota interpretativa:¹

"El término "factores especiales", tal como se emplea en el artículo 22 [XIII], incluye, entre otros factores, las siguientes variaciones que, a partir del período representativo, puedan haber ocurrido en la situación relativa entre los diversos productores extranjeros:

1. Variaciones en materia de eficiencia relativa de producción;
2. Existencia de una nueva o mayor capacidad de exportación; y
3. Reducción de la capacidad de exportación."

En La Habana también se había convenido en que "no debían considerarse factores especiales a los efectos del apartado c) del párrafo 2 del artículo 22 [XIII] las variaciones provocadas artificialmente ... por medios que no estén autorizados en virtud de las disposiciones de la Carta".

12.24 El Grupo Especial recordó además que el párrafo 4 del artículo XIII autoriza a la parte que aplica la restricción a proceder inicialmente a la elección del período de referencia y a la apreciación de los factores especiales. Luego, a petición de las partes contratantes que deseen que se aprecien de nuevo esos factores, deberá entablar consultas con ellas. El Grupo Especial consideró que ese requisito de realización de consultas obedecía al propósito de garantizar que se tuvieran debidamente en cuenta los factores especiales de conformidad con el apartado d) del párrafo 2 del artículo XIII y a la luz de la interpretación antes mencionada. El Grupo Especial constató que no se había tenido debidamente en cuenta la tendencia general al aumento de la eficiencia relativa de la producción y de la capacidad de exportación de Chile, ni tampoco la reducción temporal de la capacidad de exportación de ese país debida al terremoto de 1985. Por otra parte, no constató que hubiera en el Acuerdo General base alguna para que la CEE tuviera en cuenta como factor especial la "moderación" que, según alegaba, habían ejercido otros proveedores en los años anteriores. En consecuencia, el Grupo Especial constató que la consideración dada por la CEE a los factores especiales al asignar la parte de contingente de Chile no satisfacía las exigencias del párrafo 2 d) del artículo XIII.

Artículo XIII.3 b) y c)

12.25 En cuanto a la notificación de los contingentes y de las participaciones en ellos, el Grupo Especial señaló que el apartado b) del párrafo 3 del artículo XIII estipulaba que "en el caso de restricciones a la importación que entrañen la fijación de contingentes, la parte contratante que los aplique publicará el volumen o valor total del producto o de los productos cuya importación sea autorizada durante un período ulterior dado ...". Además, según exige el apartado c) del párrafo 3 del artículo XIII, "cuando se trate de contingentes repartidos entre los países abastecedores, la parte contratante que aplique la restricción informará sin demora a todas las demás partes contratantes interesadas en el abastecimiento del producto de que se trate acerca de la parte del contingente, expresada en volumen o en valor, que haya sido asignada, para el período en curso, a los diversos países abastecedores, y publicará todas las informaciones pertinentes a este respecto". El Grupo Especial también tuvo en cuenta la obligación impuesta en el párrafo 1 del artículo X de publicar rápidamente los reglamentos comerciales, con inclusión de las restricciones o prohibiciones de importación, a fin de que los gobiernos y los comerciantes puedan tener conocimiento de ellos. En el contexto de la preocupación general manifestada en el artículo XIII por la aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas, el Grupo Especial

¹Informes de La Habana, pág. 95, párr. 52; Carta de La Habana, nota interpretativa al artículo 22, pág. 58

interpretaba conjuntamente los apartados b) y c) del párrafo 3 del artículo XIII en el sentido de exigir que tanto los contingentes totales como las partes asignadas dentro de ellos para un período ulterior dado debían ser objeto de una notificación pública. De otra manera carecería de sentido la estipulación del apartado c) del párrafo 3 del artículo XIII de que había de informarse sin demora a todas las demás partes contratantes interesadas en el abastecimiento del producto considerado, lo mismo que la disposición del apartado b) del mismo párrafo de que los productos en camino debían imputarse a la cantidad asignada dentro del contingente.

12.26 Por lo tanto, el Grupo Especial consideró que la asignación de contingentes retroactivos, es decir, de contingentes que se declaraban ya cubiertos en el momento de anunciarse, no estaba en conformidad con las disposiciones de los apartados b) y c) del párrafo 3 del artículo XIII. Constató que el Reglamento 1040/88 de la Comisión de la CEE establecía un contingente retroactivo por lo que se refería a Chile, puesto que si bien publicaba una participación para Chile en el contingente, simultáneamente declaraba que esa participación estaba cubierta y, de hecho, continuaba la suspensión de las importaciones procedentes de Chile decretada ocho días antes de la publicación de los contingentes. Así pues, la CEE no había observado los requisitos en materia de notificación estipulados en los apartados b) y c) del párrafo 3 del artículo XIII. Además, el hecho de que ese contingente retroactivo se hubiese asignado únicamente a un país abastecedor, es decir a Chile, hacía que la aplicación de la restricción fuese discriminatoria, con violación del párrafo 1 del artículo XIII.

12.27 El Grupo Especial pasó a examinar a continuación el trato dado por la CEE a los productos en camino, a la luz del párrafo 3 b) del artículo XIII según el cual "si uno de estos productos se halla en camino en el momento de efectuarse la publicación, no se prohibirá su entrada". En el Grupo Especial también tomó nota de las "Standard Practices for the Administration of Import and Export Restrictions", adoptada por las PARTES CONTRATANTES en 1950, a pesar de no ser obligatorias.¹ Una de sus estipulaciones dice lo siguiente: "cualesquiera nuevas restricciones o intensificación de las restricciones ... no deberán aplicarse a las mercancías que, según haya quedado demostrado a satisfacción de la autoridad de control, se hallan en camino en el momento en que se anunció el cambio ...". El Grupo Especial señaló que la CEE, en el preámbulo del Reglamento 962/88, por el que se suspendía la expedición de los certificados de importación para las manzanas de mesa originarias de Chile, había declarado que "... es preciso tener en cuenta únicamente las mercancías que estén en camino hacia la Comunidad, para las cuales se hayan expedido certificados de importación", pero que la expedición de certificados de importación antes de la salida de los barcos no era obligatoria según los reglamentos de la CEE. El Grupo Especial constató que al permitirse únicamente la entrada a los productos en camino para los que se hubiese expedido un certificado de importación antes de la entrada en vigor del reglamento, la CEE había exigido un nuevo requisito para el que no existía base en el artículo XIII. El texto de ese artículo significaba claramente que a las manzanas en camino, es decir, embarcadas con destino a la CEE, en el momento en que fue publicada la suspensión de los certificados de importación para Chile, debería haberseles permitido la entrada en la CEE. El Grupo Especial tuvo también presente la decisión preliminar del Presidente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de fecha 10 de junio de 1988, por la que suspendió la aplicación de los reglamentos de la CEE que daban efecto a las medidas consideradas respecto de 89.514 cajas de manzanas chilenas que se hallaban en tránsito pero para las que no se había expedido un certificado de importación en el momento en que quedó suspendida para Chile la expedición de tales certificados.

Artículo primero

12.28 El Grupo Especial consideró más adecuado examinar la compatibilidad de las medidas de la CEE con el principio de la nación más favorecida del Acuerdo General en el contexto del artículo XIII

¹GATT/CP.5/30/Rev.1.

(véase más arriba). Esta disposición trata de la aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas y constituye por lo tanto la *lex specialis* en este caso particular.

Artículo X

12.29 El Grupo Especial constató que la CEE había observado el requisito del párrafo 1 del artículo X de publicar las medidas examinadas "rápidamente a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellas" mediante su inserción en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. El Grupo Especial señaló que en esa disposición no se especificaba ningún plazo o intervalo entre la publicación y la entrada en vigor. Sin embargo, el Grupo Especial interpretó que los requisitos establecidos en la disposición prohibían con toda claridad la utilización de contingentes retroactivos, cuyo uso por la CEE en el caso de Chile ya había sido objeto de una constatación en relación con el artículo XIII (véase más arriba).

12.30 El Grupo Especial también señaló que los reglamentos de la Comisión de la CEE examinados eran directamente aplicables en cada uno de los diez Estados miembros de una manera sustancialmente uniforme, si bien existían algunas diferencias administrativas de importancia secundaria, por ejemplo, la forma en que podían presentarse las solicitudes de certificado y el requisito de facturas pro forma. El Grupo Especial estimó que esas diferencias eran mínimas y que en sí mismas no representaban una infracción del párrafo 3 del artículo X. Así pues, el Grupo Especial no consideró necesario examinar la cuestión de si el requisito de una administración "uniforme" de los reglamentos comerciales era aplicable a la Comunidad en su conjunto o a cada uno de sus Estados miembros individualmente.

Parte IV

12.31 El Grupo Especial examinó las medidas de la CEE en relación con los objetivos y los compromisos enunciados en los artículos XXXVI y XXXVII de la Parte IV del Acuerdo General, particularmente en el párrafo 1 b) del artículo XXXVII, donde se estipula que "las partes contratantes desarrolladas deberán, en toda la medida de lo posible ... abstenerse de establecer o de aumentar derechos de aduana u obstáculos no arancelarios a la importación respecto a productos cuya exportación ofrece o puede ofrecer un interés especial para las partes contratantes poco desarrolladas", y en el párrafo 3 c) del artículo XXXVII, en el que se enuncia la obligación de las partes contratantes desarrolladas de "tener especialmente en cuenta los intereses comerciales de las partes contratantes poco desarrolladas cuando consideren la aplicación de otras medidas autorizadas por el presente Acuerdo para resolver problemas particulares, y explorar todas las posibilidades de remedios constructivos antes de aplicar dichas medidas, en los casos en que éstas perjudiquen los intereses fundamentales de aquellas partes contratantes".

12.32 El Grupo Especial constató que las medidas de la CEE referentes a la importación de manzanas de mesa afectaban a un producto de particular interés exportador para las partes contratantes poco desarrolladas. Observó que la CEE había celebrado consultas con los abastecedores afectados y había modificado sus reglamentos, pero que esas consultas y modificaciones habían tenido un alcance general y no se habían referido específicamente a los intereses de las partes contratantes poco desarrolladas en el marco de la Parte IV. Después de un cuidadoso examen de esta cuestión, el Grupo Especial no pudo constatar que la CEE hubiera hecho los esfuerzos adecuados para evitar la adopción de medidas de protección respecto de las manzanas procedentes de Chile. Sin embargo, el Grupo Especial señaló que los compromisos contraídos por las partes contratantes en virtud del artículo XXXVII se sumaban a las obligaciones establecidas en las Partes I a III del Acuerdo General, por lo que dichos compromisos eran de aplicación a medidas que estaban permitidas según las Partes I a III. Dado que el Grupo Especial había llegado a la conclusión de que las restricciones a la importación de la CEE eran incompatibles con obligaciones específicas establecidas en la Parte II del Acuerdo General, no consideraba necesario profundizar el examen de la cuestión en el marco del artículo XXXVII.

statu quo

12.33 El Grupo Especial estimó que el compromiso de statu quo enunciado en la Declaración de Punta del Este quedaba fuera de su mandato. La Declaración de Punta del Este contenía compromisos en el contexto de un plan para la prosecución de negociaciones cuyo resultado estaba aún por decidir. Los compromisos en materia de statu quo asumidos en Punta del Este tenían su foro especial, el Órgano de Vigilancia establecido por el Comité de Negociaciones Comerciales, al que debía de someterse cualquier reclamación a ellos referente. Por lo tanto, esos compromisos no podían considerarse como obligaciones en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XXIII.

Compensación

12.34 El Grupo Especial examinó cuidadosamente los argumentos de Chile para que se recomendase que la CEE le otorgara una compensación y los argumentos en sentido contrario aducidos por ésta.

12.35 El Grupo Especial observó que era usual que, al examinar reclamaciones de conformidad con el párrafo 2 del artículo XXIII, los grupos especiales formularan conclusiones relativas a la anulación o menoscabo de ventajas y recomendaran la supresión de las medidas declaradas incompatibles con el Acuerdo General. El Grupo Especial señaló que en el Acuerdo General no existía ninguna disposición que obligase a las partes contratantes a otorgar una compensación, y que en el anexo del Entendimiento relativo a las Notificaciones, las Consultas, la Solución de Diferencias y la Vigilancia de 1979 se indicaba que:

"... No se debe conceder una compensación sino en el caso de que no sea factible suprimir inmediatamente las medidas incompatibles con el Acuerdo General y como solución provisional hasta su supresión."¹

El Grupo Especial recordó además que en una nota de la Secretaría de 1965 se examinaba esta cuestión en relación con las restricciones cuantitativas residuales que afectaban a los países en desarrollo. En esa nota se indicaba que:

"... Cuando se propone una compensación, las PARTES CONTRATANTES tienen, al parecer, la facultad de evaluar la pérdida causada ... y recomendar que en espera de la supresión de las restricciones el país que las aplica contemple el otorgamiento de otras concesiones apropiadas que sirvan para compensar esa pérdida. Sin embargo, es necesario señalar dos cuestiones a ese respecto. En primer lugar, una recomendación de esa naturaleza hecha en virtud de las disposiciones del actual artículo XXIII sólo puede aplicarse en la medida en que la acepte la parte contratante a la que está dirigida. Si esa parte contratante no puede aceptar la recomendación, la sanción final consiste forzosamente en la autorización, prevista en el párrafo 2 del artículo XXIII, de retirar concesiones equivalentes.

En segundo lugar, la naturaleza de las concesiones compensatorias y los productos en ellas comprendidos deberían determinarse por la parte contratante a la que se dirige la recomendación y ser objeto de un acuerdo entre las partes interesadas. Un grupo especial, o cualquier otro órgano establecido por las PARTES CONTRATANTES, no podría determinar que deban ofrecerse tales o cuales compensaciones precisas ..."²

¹IBDD, 26S/235

²COM.TD/5, marzo de 1965.

12.36 El Grupo Especial hizo suyo el punto de vista expuesto en la nota. Reconoció que la CEE y Chile podían negociar una compensación compatible con las disposiciones del Acuerdo General. Sin embargo, el Grupo Especial no consideró procedente hacer una recomendación sobre esta cuestión.

13. CONCLUSIONES

13.1 Las principales conclusiones del Grupo Especial fueron que:

- las restricciones impuestas por la CEE a las importaciones de manzanas eran incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI y no estaban justificadas según el párrafo 2 del artículo XI;
- la administración de los contingentes había dado lugar a una aplicación discriminatoria de las restricciones a la importación que era contraria al artículo XIII; y
- la aplicación a Chile de restricciones a la importación retroactivas era incompatible con los artículos X y XIII.