

9 de junio de 1989

COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA - RESTRICCIONES A LAS IMPORTACIONES
DE MANZANAS - RECLAMACION DE LOS ESTADOS UNIDOS

Informe del Grupo Especial adoptado el 22 de junio de 1989
(L/6513 - 36S/153)

1. INTRODUCCION

1.1 En una comunicación distribuida bajo la signatura L/6337, de fecha 22 de abril de 1988, la Comisión de las Comunidades Europeas informó a las PARTES CONTRATANTES de que había adoptado medidas respecto de las manzanas de mesa de conformidad con el párrafo 2 del artículo XI del Acuerdo General, es decir, que había establecido unos contingentes de importación aplicables hasta el 31 de agosto de 1988. La Comisión ofreció entablar consultas sobre los detalles de esas medidas con cualquier parte contratante sustancialmente interesada.

1.2 En una comunicación distribuida bajo la signatura L/6371, de fecha 8 de julio de 1988, los Estados Unidos formularon una reclamación en virtud del párrafo 2 del artículo XXIII del Acuerdo General contra las restricciones cuantitativas aplicadas por la Comunidad Económica Europea a las importaciones de manzanas de mesa. Los Estados Unidos manifestaron que se habían celebrado consultas de conformidad con el párrafo 1 del artículo XXIII, pero que tales consultas no habían conducido a una solución mutuamente satisfactoria de la cuestión.

1.3 El 22 de septiembre de 1988, el Consejo examinó el recurso de los Estados Unidos, presentado en virtud del párrafo 2 del artículo XXIII. El representante de los Estados Unidos manifestó que se habían celebrado nuevas consultas sin ningún resultado satisfactorio y que solicitaba el establecimiento con prontitud de un grupo especial, de conformidad con el párrafo 2 del artículo XXIII, que examinase la reclamación. El Consejo estuvo de acuerdo en establecer un grupo especial con el encargo de examinar la cuestión sometida a las PARTES CONTRATANTES por los Estados Unidos y autorizó a su Presidente a redactar el mandato del grupo y a designar al Presidente y a los miembros del mismo en consulta con las partes interesadas (C/M/224). Según comunicó al Consejo su Presidente el 20 de octubre de 1988 (C/M/226), el mandato convenido fue el siguiente:

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, el asunto sometido a las PARTES CONTRATANTES por los Estados Unidos en el documento L/6371 y formular conclusiones que ayuden a las PARTES CONTRATANTES a hacer recomendaciones o a resolver sobre la cuestión, conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XXIII."

La composición del Grupo Especial fue como sigue:

Presidente:	Sr. George A. Maciel
Miembros:	Sra. Margaret Liang Dr. Thomas Cottier

1.4 El Grupo Especial se reunió del 9 al 11 de noviembre de 1988, del 13 al 15 de febrero de 1989, y el 28 de abril de este último año. En el curso de su trabajo el Grupo Especial celebró consultas con la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos, así como con una tercera parte interesada (Canadá). Chile, la Argentina, Australia y Nueva Zelanda también reservaron su derecho a hacer comunicaciones al Grupo Especial (C/M/224).

1.5 El Grupo Especial presentó su informe a las partes en litigio el 25 de mayo de 1989.

2. ELEMENTOS DE HECHO

2.1 La organización común del mercado de la CEE para las manzanas de mesa (y para otras frutas y legumbres) se basa en el Reglamento 1035 del Consejo de 1972 (Diario Oficial L 118, de 20 de mayo de 1972) y sus modificaciones posteriores. Este Reglamento sustituyó a las medidas análogas que existían desde 1966. El régimen exterior se basa 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 han aprobado varios reglamentos que modifican el sistema establecido en virtud del Reglamento 1035/72, sus rasgos esenciales no han variado. Por consiguiente, en el plano interior los principales elementos del mercado continúan 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, en cuya virtud 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 de calidad I 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 de las manzanas de mesa consiste en retirar 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

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.

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 Estados miembros que compren manzanas de origen comunitario ofrecidas a ellos a un precio basado en el 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 de 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 derechos 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") y suspensión de los 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 Estados 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 amplió 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.

2.11 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 las importaciones procedentes de terceros países que excediesen de determinado límite de toneladas.

2.12 Las "cantidades de referencia" fijadas en el Reglamento 1040/88 eran las siguientes:

¹Diario Oficial L 266, 25 de noviembre de 1972, pág. 1

Sudáfrica	166.000 toneladas
Nueva Zelanda	115.000 toneladas
Australia	11.000 toneladas
Argentina	70.000 toneladas
Chile	142.131 toneladas
Otros países	17.600 toneladas

La cantidad asignada a los Estados Unidos estaba incluida entre las fijadas para "Otros países". Dentro de esa rúbrica no estaban previstos subcontingentes.

2.13 Por el Reglamento 1128/88 de la Comisión, de fecha 27 de abril de 1988¹, la CEE comunicó que las solicitudes de certificados de importación con cargo a la categoría "Otros países" habían rebasado las cantidades fijadas en el Reglamento 1040/88, por lo que la expedición de los certificados solicitados después del 22 de abril para la importación de manzanas originarias de esos países quedaba suspendida hasta el 31 de agosto de 1988. El 22 de abril las solicitudes de certificados para la importación de manzanas provenientes de los Estados Unidos representaban un total de 11.935 toneladas.

2.14 La suspensión de los certificados de importación expiró 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)				
	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88
Producción (temporada julio-octubre)	6.188	7.357	6.334	7.368	6.383
Retiros (temporada agosto-mayo)	125	661	184	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	2.175	2.350	2.032	2.275	2.404
1° de febrero	1.831	1.866	1.683	1.951	2.001
1° de abril	1.038	1.046	912	1.061	1.140

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

¹Diario Oficial L 107, 28 de abril de 1988, pág. 1

CUADRO II

CEE - Importaciones de manzanas de mesa

(En toneladas métricas)

Campaña de comercialización	1984/85	1985/86	1986/87	Contingente 1987/88*	feb.-agost. de 1988
Estados Unidos	9.860	12.970	11.742	30.980	11.935
"Otros países" (es decir, países que no sean del hemisferio sur)	37.470	60.294	93.400	57.500	17.600
(Total)					
Total de las importaciones	448.000	511.000	524.000	621.000	521.000

*Cifras provisionales

PRINCIPALES ARGUMENTOS

Párrafo 1 del artículo XI

3.1 Los Estados Unidos recordaron que en el párrafo 1 del artículo XI se prohibían de manera general las restricciones cuantitativas de las importaciones y exportaciones, y estimaron que las medidas de la CEE por las que se fijaban límites cuantitativos a la importación de manzanas de mesa constituían una restricción según dicho artículo.

3.2 La CEE no pretendía que, en sí mismas, sus medidas concernientes a las importaciones estuvieran en conformidad con el párrafo 1 del artículo XI, pero a su juicio constituían una aplicación justificada de la excepción a la regla general prevista en el apartado c) del párrafo 2 del artículo XI.

Apartado c) del párrafo 2 del artículo XI

3.3 Los Estados Unidos señalaron que en el apartado c) del párrafo 2 del artículo XI figuraba una excepción muy estricta a la prohibición general de las restricciones cuantitativas. La parte que invocase esa excepción tenía que soportar la carga de la prueba de que se cumplían todos y cada uno de los requisitos exigidos. Los Estados Unidos citaron diversas conclusiones de grupos especiales

anteriores como ilustración de este punto.¹ Los Estados Unidos resumieron las condiciones que debían cumplirse para justificar la invocación de esa excepción de la manera siguiente:

Las restricciones cuantitativas consideradas debían:

1. Referirse a un producto agrícola o pesquero;
2. Que estuviese sometido a medidas gubernamentales;
3. Que las restricciones fuesen necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales;
4. Que las restricciones fuesen acompañadas de la publicación de la cantidad total a la que afectasen; y
5. Que las restricciones cuantitativas y las medidas gubernamentales fuesen de aplicación a los "productos similares" (o los productos directamente sustitutivos si no existiese una producción sustancial de los productos similares).

Además en una excepción según el inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI se debía también:

- 6a. Restringir las cantidades del producto nacional similar que pudiesen ser vendidas o producidas, y
- 7a. Respetar la proporción entre las importaciones y el total de la producción nacional.

En cuanto a la excepción prevista en el inciso ii) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI era necesario también:

- 6b. Eliminar un sobrante temporal de un producto nacional similar;
- 7b. Poner ese sobrante a la disposición de ciertos grupos de consumidores del país, gratuitamente o a precios inferiores a los corrientes en el mercado.

Los Estados Unidos mantuvieron que la CEE no había cumplido esas condiciones.

3.4 La CEE argumentó que la cuestión de si las restricciones comunitarias de las importaciones de manzanas estaban o no en conformidad con el artículo XI ya había sido examinada en un grupo especial establecido en 1980 a petición de Chile con el fin de considerar las medidas de la CEE, que eran equivalentes a las aplicadas en 1988 al mismo producto, es decir, las manzanas de mesa.¹ Las PARTES CONTRATANTES, con inclusión de los Estados Unidos de América, habían adoptado entonces el informe de ese Grupo Especial sin reserva alguna. Así pues, ese informe debía tenerse

¹Informes de los grupos especiales encargados de los caso siguientes: "Japón - Restricciones aplicadas a la importación de ciertos productos agropecuarios", L/6253, pág. 76; y "Canadá .- Aplicación de la Ley sobre el Examen de la Inversión Extranjera", IBDD, 30S/178.

²IBDD, 27S/104.

en cuenta, en particular al considerar la legalidad de las medidas comunitarias en relación con el artículo XI, pues en lo referente a determinados puntos jurídicos modificaba la interpretación dada anteriormente cuando se examinó el caso de los "tomates europeos".¹ Al invocar la carga de la prueba, los Estados Unidos intentaban eludir el precedente del Grupo Especial de 1980 en favor de otros informes de grupos especiales. La Comunidad había basado su enfoque en el precedente de 1980, en particular porque ese Grupo Especial se había ocupado concretamente de la cuestión controvertida, mientras que no había sido éste el caso de los otros grupos. Además, por muy pertinente que fuese el precedente de los otros grupos especiales, el de "las manzanas de 1980" creaba una "expectativa legítima" para las partes contratantes interesadas, particularmente en lo referente a los derechos que correspondían a la Comunidad en virtud del artículo XI. Estaba generalmente aceptado que la existencia de una expectativa legítima afectaba a la carga de la prueba. Así pues, de ello se desprendía que la prueba había de examinarse a la luz de las conclusiones del informe de 1980. A ese respecto, la CEE remitía al Grupo Especial a los argumentos que había expuesto recientemente ante otro Grupo Especial.²

3.5 Por lo tanto, era importante que se tomaran en cuenta las conclusiones del Grupo Especial establecido en 1979 para examinar el mismo producto y unas medidas comunitarias similares. Además, las conclusiones de ese Grupo Especial daban respuesta a los argumentos esgrimidos por los Estados Unidos acerca de la compatibilidad de las medidas comunitarias con el artículo XI del Acuerdo General. Los Estados Unidos también habían hecho suyos los argumentos y criterios referentes a la observancia del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI que figuraban en el informe del Grupo Especial establecido para examinar las medidas japonesas relativas a determinados productos agrícolas.³ En vista de las conclusiones del Grupo Especial de 1980, la Comunidad podía refutar los argumentos de los Estados Unidos concernientes a la inobservancia de esos criterios. Sin embargo, la Comunidad quería subrayar que tales criterios no eran de aplicación al caso presente. En primer lugar, porque las medidas comunitarias eran a corto plazo, aun cuando se basaban en reglamentos a largo plazo. En segundo lugar, porque las conclusiones del Grupo Especial de los productos agrícolas japoneses no podían sustituir al informe de un grupo especial establecido para ocuparse concretamente de las manzanas. Pero, sobre todo, porque no podía considerarse que las conclusiones de ese grupo especial referentes a los criterios del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI constituyesen en ningún sentido un precedente jurisprudencial a ese respecto, pues habían sido objeto de la reserva expresa de muchas partes contratantes.

3.6 Los Estados Unidos rechazaron la pretensión de la CEE de que del informe del Grupo Especial de 1980 se desprendiera una expectativa legítima a su favor. La aceptación del argumento de la CEE conduciría a que el GATT perdiese rápidamente el contacto con la realidad. Para tener credibilidad, un sistema de solución de diferencias debía tomar en cuenta los nuevos hechos, los nuevos conocimientos sobre los hechos y las nuevas interpretaciones de la ley. Ahora se sabía mucho más sobre el sistema de intervención de la CEE que lo que habían sabido las partes o el Grupo Especial en 1980, y desde entonces habían tenido lugar varias importantes interpretaciones del artículo XI (especialmente en el informe sobre la agricultura japonesa de 1987). No se podía impedir al Grupo Especial y a las PARTES CONTRATANTES que tomaran en cuenta esos acontecimientos. Además,

¹Informe del Grupo Especial encargado de la cuestión "CEE - Programa de precios mínimos, licencias y depósitos de garantía para la importación de determinadas frutas, legumbres y hortalizas elaboradas" (IBDD, 25S/75).

²Informe del Grupo Especial encargado del caso "Comunidad Económica Europea - Restricciones a las importaciones de manzanas de mesa - Reclamación de Chile" (L/6491).

entre el informe de las manzanas de 1980 y el informe de los tomates europeos de 1978 existía una contradicción lógica todavía no explicada. El presente Grupo Especial tenía que resolver esa contradicción y explicar cuál de los informes constituía el mejor precedente para el caso actualmente considerado.

3.7 Los Estados Unidos afirmaban que el informe del Grupo Especial de 1980 no era determinante respecto del presente caso. En el procedimiento de solución de diferencias del GATT, los grupos especiales servían para preservar los derechos y obligaciones que correspondían a las partes contratantes en virtud del Acuerdo General y para aclarar las disposiciones vigentes del mismo. Sin embargo, tales grupos no definían nuevas obligaciones ni daban lugar a expectativas legítimas permanentes. Si bien el presente Grupo Especial debía examinar todas las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, con inclusión del informe del Grupo Especial de 1980, no estaba obligado a seguir los detalles y los razonamientos jurídicos de ese caso particular. Además, ocurría que el Grupo Especial de 1980 no había formulado sus conclusiones sobre la base de toda la información oportuna. Por ejemplo, el Grupo Especial de 1980 había introducido una aberración en la práctica del GATT al definir el concepto de "sobrante temporal por encima del sobrante periódico". A juicio de los Estados Unidos, ese concepto erróneo y otros similares indicaban que el informe del Grupo Especial de 1980 no debía aceptarse ciegamente como precedente y que la cuestión debía volverse a examinar a la luz de la evolución de la práctica del GATT y de los conocimientos adicionales de que se disponía en la actualidad.

3.8 Los Estados Unidos señalaron que la Comunidad intentaba ahora hacer dudar de la validez del informe del Grupo Especial de la agricultura japonesa¹ porque había sido adoptado con reservas. Pero, en aquel momento, la Comunidad había estimado que el informe estaba "cuidadosamente razonado".² Ese Grupo Especial había tenido el cuidado de formular unos criterios generales que pudieran ser de aplicación a cualquier diferencia comprendida dentro del alcance del artículo XI. Los Estados Unidos instaban al Grupo Especial a que tuviera muy presente las conclusiones del Grupo Especial de la agricultura japonesa y rechazase la posición de la Comunidad de que únicamente los grupos especiales que se hubiesen ocupado de manzanas debían tenerse en cuenta en las controversias sobre ese producto.

3.9 En respuesta a esos argumentos, la CEE aclaró su posición de la manera siguiente: no había expuesto ninguna teoría abstracta sobre un informe de un grupo especial que tuviese precedencia respecto de otro informe. Su argumentación había sido que el informe de un grupo especial anterior que fuese con gran diferencia el más pertinente para el caso objeto de examen era el informe de 1980. Este último informe se refería esencialmente a la misma cuestión, trataba de los mismos problemas jurídicos y lo habían aprobado todas las partes contratantes sin ninguna reserva. A juicio de la CEE ese informe aprobado tenía, por tanto, con toda claridad un valor de res judicata en la medida en que los puntos decididos eran los mismos y las circunstancias fundamentales, tanto de hecho como de derecho, no habían cambiado.

3.10 La CEE también manifestó que los Estados Unidos intentaban desechar el indudablemente pertinente informe de 1980 y proponían que se tuviese en cuenta en su lugar el informe sobre las restricciones agrícolas japonesas de 1987. La CEE recordó que muchas partes contratantes habían formulado graves reservas respecto de determinadas conclusiones de este último informe, el cual se refería a productos diferentes y a clases diferentes de restricciones impuestas por otra parte contratante en unas circunstancias totalmente diferentes. Había quedado muy claro que las conclusiones del

¹L/6253

²Acta de la reunión del Consejo del GATT, 2 de febrero de 1988, C/M/217, pág. 23, párr. 2

Grupo Especial se limitaban a las medidas específicas examinadas y que la Comunidad había estado de acuerdo en su adopción con esa condición y únicamente con ella. Era evidente que el Grupo Especial de 1980 consideró que la Comunidad podía asumir plenamente la carga de la prueba que le correspondiese respecto de todas las condiciones del párrafo 2 del artículo XI, excepto en lo referente al requisito de la proporcionalidad. Por otra parte, en la medida en que la situación continuaba siendo la misma, esas condiciones todavía estaban vigentes y la Comunidad, entonces y ahora, podía asumir la carga de la prueba. Los Estados Unidos también se habían referido al informe del Grupo Especial de 1978 sobre un programa de la CEE de precios de importación mínimos.¹ También en este caso, el informe se refería a productos diferentes y cuestiones diferentes. Los Estados Unidos no demostraban en qué forma las conclusiones de este informe podían invalidar las del Grupo Especial de 1980 sobre las restricciones a la importación de manzanas, que eran el principal precedente pertinente. Además, aun cuando existiesen contradicciones, este último informe referente a una situación similar a la que se estaba examinando, debía tener precedencia en vista del hecho de que el Grupo Especial de 1980 conocía sin duda alguna de las conclusiones del informe del Grupo Especial de 1978 relativas a una cuestión diferente.

3.11 En cuanto a la cuestión de la "expectativa legítima", la CEE añadió que si la confirmación de los derechos derivados del Acuerdo General por las PARTES CONTRATANTES en cuanto órgano interpretativo supremo del GATT tenía algún sentido, y si la certidumbre jurídica significaba algo en el GATT, la Comunidad debía tener entonces una expectativa legítima de que no se estimase que hubiese anulado o menoscabado un derecho dimanante del Acuerdo General de otra parte contratante en la medida en que había respetado las conclusiones adoptadas del Grupo Especial de 1980.

3.12 En cuanto a los requisitos específicos del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI, ambas partes estaban de acuerdo en que a los efectos del presente Grupo Especial las manzanas eran un producto agrícola en el sentido de esa disposición. Sus argumentos respecto de si las restricciones constituían o no una prohibición figuran en los párrafos 3.39-3.41 del presente informe.

3.13 Los Estados Unidos recordaron que en el inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI se exigía que existiera una producción nacional o un sistema de control de la comercialización que abarcase al producto similar o (a falta de una producción nacional importante del producto similar) un producto nacional que pudiese ser substituido directamente por el producto importado. Los Estados Unidos mantenían que las restricciones a la importación de la CEE y su sistema de retiro no se aplicaban a productos similares según esa exigencia. Una manzana no era siempre una manzana. Los contingentes de importación menoscababan la comerciabilidad de las manzanas frescas estadounidenses de gran calidad, mientras que las restricciones internas reducían las cantidades de manzanas desechables por su poca calidad. Todas las manzanas estadounidenses importadas se destinaban al consumo humano como manzanas de mesa. En la CEE, de todas las manzanas internas retiradas, un 30 por ciento no eran aptas para el consumo y un 46 por ciento se destinaban a la alimentación animal. Esas manzanas retiradas, por las que la CEE pagó un máximo de 16,27 ECU/100 kg en abril de 1987 y una media de 11,91 ECU durante la campaña, no eran seguramente productos similares a las importaciones que se hicieron en la CEE a un precio de referencia de 53,76 ECU en aquel mes.

3.14 Además, los Estados Unidos señalaron que, si bien en ninguna otra parte del Acuerdo General se definía ninguno de los dos términos, en el apartado c) del párrafo 2 del artículo XI claramente se diferenciaba entre un "producto similar" y un "substitutivo directo". El sentido evidente del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI era que el programa nacional debía aplicarse fundamentalmente al producto similar, si existía una "producción nacional importante" de ese

¹IBDD, 25S/76.

producto similar. Únicamente en el caso de no existir esa producción el programa nacional se aplicaba fundamentalmente al producto substitutivo directo.

3.15 Como tanto los Estados Unidos como la Comunidad Europea producían cantidades substanciales de manzanas frescas de gran calidad, la Comunidad Europea estaba obligada a tener un sistema de control interno que se aplicase al producto similar a las manzanas frescas de gran calidad. Los Estados Unidos entendían que las manzanas de poca calidad a las que se aplicaba el sistema de retiro comunitario no eran productos similares a las manzanas de gran calidad que se importaban frescas de los Estados Unidos; por el contrario, las manzanas de poca calidad que se retiraban eran, en el mejor de los casos, un substitutivo directo de las manzanas estadounidenses frescas de gran calidad. Así pues, como el sistema de retiro comunitario afectaba fundamentalmente al producto substitutivo directo de las manzanas frescas de gran calidad y no al producto similar, no podía servir de justificación a las restricciones de la importación adoptadas en virtud del inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI.

3.16 La CEE mantuvo que las manzanas importadas de los Estados Unidos eran productos similares a las manzanas comunitarias, a pesar de las diferencias de variedad o precio. Señaló que el Grupo Especial de 1980 había llegado a la conclusión (párrafo 4.4 de su informe) de que "[las manzanas chilenas)], no obstante ser de variedades distintas, eran "un producto similar" a las manzanas de la Comunidad a los efectos del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI". Las conclusiones de ese informe eran tanto más pertinentes cuanto que no se había registrado ningún nuevo hecho que permitiera contradecirlas. La CEE arguyó además que, aún en el caso de que las manzanas estadounidenses no hubieran estado almacenadas desde octubre, seguirían siendo no obstante productos similares a las manzanas comunitarias. El hecho de que las manzanas de la Comunidad estuviesen almacenadas más tiempo que las manzanas importadas (que todas debían almacenarse en algún momento, aunque sólo fuera durante el transporte) no modificaba la naturaleza fundamentalmente perecedera de esos productos. Además, las manzanas que los Estados Unidos exportaban a la Comunidad a partir del 15 de febrero de cada año eran con toda claridad productos que habían estado almacenados desde su recolección, es decir, desde junio a octubre del año anterior (el período de producción terminaba el 15 de febrero, lo mismo que en la Comunidad). Así pues, las manzanas estadounidenses eran sin duda alguna productos similares a las manzanas comunitarias.

3.17 El argumento de que los productos importados no eran productos similares en el sentido de que los precios de retiro resultaban inferiores a los precios de los productos importados no podía sostenerse: el precio de retiro no era un precio de mercado, sino una compensación pagada al productor por la sencilla razón de que el producto no se comercializaba. Además, las autoridades comunitarias fijaban el precio de retiro en un nivel suficientemente bajo, respecto de los precios de mercado en particular, para no estimular la producción comunitaria.

3.18 Los Estados Unidos argumentaron que las manzanas comunitarias no estaban verdaderamente comprendidas en las medidas gubernamentales de la Comunidad. El párrafo 2 c) del artículo XI exigía la existencia de "medidas gubernamentales que tengan por efecto ... restringir la cantidad ... [o] eliminar un sobrante temporal "del producto nacional similar"". El programa comunitario de gestión de la oferta de manzanas no cumplía esas condiciones. Las restricciones de la CEE no limitaban de modo efectivo la producción (o eliminaban los excedentes)¹ dado que tenían carácter voluntario y no estipulaban la obligatoriedad de los retiros. El Reglamento 1035/72 del Consejo de la CEE disponía la retirada de manzanas a través de las organizaciones de productores (artículo 18),

¹Los argumentos que hacen relación específicamente al párr. 2 c) ii) del artículo XI se exponen en los párrs. 3.46-3.50 infra.

pero definía el término "organización de productores" como "toda organización integrada por productores de frutas y hortalizas a) que está constituida por iniciativa propia de los productores ..." (artículo 13 1)). Para que los productores pudiesen retirar productos era condición necesaria pertenecer a esas organizaciones; no obstante, la CEE no exigía a sus productores de manzanas la creación de tales organizaciones de productores, la adhesión a ellas o la venta de su producción por intermedio de las mismas. En algunos Estados miembros un porcentaje considerable de productores de manzanas no pertenecía a ninguna organización de productores. Un grupo especial anterior había examinado un plan similar de retirada de tomates de la Comunidad, establecido asimismo con arreglo al Reglamento 1035/72, y había concluido que ese plan no cumplía los requisitos del párrafo 2 c) del artículo XI dado que "ninguna disposición imperativa, comunitaria o estatal, obligaba a las organizaciones de productores a retirar los tomates en fresco".¹

3.19 Los Estados Unidos no discutían que todo retiro de manzanas fuese para un uso distinto del consumo. Pero el mero hecho de retirar las manzanas del mercado no significaba que las medidas de la Comunidad fuesen eficaces con arreglo al inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI. La exigencia legal según el párrafo 2 c) i) del artículo XI era que esos retiros disminuyesen realmente la producción. Las medidas adoptadas por la CEE no cumplían esa exigencia legal. Si bien los redactores no habían definido exactamente la índole de un programa interno "efectivo" sí declararon que "el punto esencial era que las medidas de restricción internas deben conseguir mantener la producción por debajo del nivel que ésta habría alcanzado de no existir restricciones" (Informes de La Habana, página 89, párrafo 17 (sólo inglés), el subrayado es añadido). Sin embargo, el programa comunitario no afectó en absoluto a la producción; en su lugar, permitió el retiro de manzanas ya cosechadas, con lo que únicamente influyó en la cantidad de éstas disponible para el consumo. Los Estados Unidos hicieron hincapié en que el precio de retiro era considerablemente inferior al precio de mercado, y sólo afectaba a las manzanas de baja calidad, que con frecuencia no podían venderse en el mercado de frutos frescos. El sistema de retiro actuaba como una red de seguridad para subvencionar la producción de productores de manzanas ineficaces; representaba un mercado de refugio para manzanas que, de otro modo, serían adquiridas por los fabricantes a un precio irrisorio. El nivel de los retiros estaba relacionado principalmente con el suministro de manzanas de baja calidad para su transformación y al precio pagado por los fabricantes. Cuando éste era bajo, las retiradas eran altas, y viceversa. Así pues, las medidas internas de la CEE eran efectivas únicamente como apoyo a los precios de las manzanas destinadas a la transformación industrial, no como medidas de gestión de la oferta de manzanas de mesa. La única medida de gestión de la oferta era el contingente de importación.

3.20 Después de argumentar que las características del programa de retiro de la CEE eran, de hecho, más parecidas a un programa de estabilización de precios que a un programa de reducción de la producción, los Estados Unidos afirmaron además que los programas de estabilización de precios no se ajustaban a lo estipulado en el apartado c) del párrafo 2 del artículo XI. De hecho, los redactores observaron pertinentemente que la inclusión de una excepción a los programas de estabilización de precios alteraría la índole del párrafo 2 c) del artículo XI y ampliaría demasiado su ámbito. Los Estados Unidos hicieron referencia a los antecedentes de la redacción de esta disposición en apoyo de este punto.²

¹IBDD, 25/S; pág. 112, párrf. 4.13.

²EPCT/A/PV/19, 27 de junio de 1947, págs. 29 a 40

3.21 La CEE manifestó que sus medidas internas concernientes a la venta de manzanas constituían de hecho "medidas gubernamentales" en el sentido del párrafo 2 c) del artículo XI. Las operaciones de retiro se llevaban a cabo dentro del marco de una reglamentación comunitaria; los costos se sufragaban por completo con cargo a fondos públicos; y era la Comunidad quien vigilaba el proceso de iniciación de las operaciones de retiro y quien velaba por que tuviesen lugar en el marco de una gestión directa o indirecta. Ni en el artículo XI ni en las interpretaciones pertinentes de ese artículo se exigía que las medidas gubernamentales consideradas tuviesen carácter preceptivo u obligatorio. El artículo hacía referencia específicamente a "medidas gubernamentales que tengan por efecto restringir la cantidad del producto nacional similar que pueda ser vendido o producido". En el Informe sobre la Carta de La Habana se había señalado a ese respecto que, en la interpretación del término "restringir" a los efectos de la disposición citada anteriormente, el punto esencial era que las medidas de restricción nacional debían mantener realmente las cantidades vendidas por debajo del nivel que habrían alcanzado si no hubiesen existido restricciones.¹ Así pues, el criterio adoptado y en el que se hacía hincapié era el carácter eficaz de las medidas gubernamentales. En los trabajos preparatorios de los redactores no se hacía referencia alguna a la exigencia de que las medidas gubernamentales en cuestión debiesen ser "legalmente vinculantes". Este enfoque estaba respaldado por los informes de diversos grupos especiales que habían tenido la ocasión de tratar esta cuestión. Por ejemplo, el Grupo Especial encargado del caso "Japón - comercio de semiconductores"² observó que el párrafo 1 del artículo XI, a diferencia de otras disposiciones del Acuerdo General, no hacía referencia a leyes o reglamentaciones sino, en términos más amplios, a medidas. De esa redacción se desprendía claramente que todas las medidas impuestas o mantenidas por una parte contratante ... quedaban regidas, independientemente de su condición jurídica, por esa disposición". Si bien existían diferencias entre el párrafo 1 y el párrafo 2 del artículo XI, esta conclusión era tanto más válida para el párrafo 2, dado que el mismo Grupo Especial alcanzó sus conclusiones sobre la base de otro informe de un grupo especial, al que por consiguiente apoyó en este punto, en el que se mantenía que, en determinados casos, incluso las medidas destinadas a organizaciones de agricultores privados dentro del marco de la colaboración con las autoridades podía considerarse que quedaban comprendidas en el párrafo 2 c) i) del artículo XI. De ello se desprendía que, si medidas de esta índole podían aceptarse con arreglo al párrafo 2 c) del artículo XI, entonces las medidas que tenían claramente índole gubernamental, como era el caso de las medidas de la Comunidad referentes a retiros, debían también aceptarse independientemente de si tenían o no carácter vinculante u obligatorio.

3.22 Además, la cuestión de determinar si la estabilización de los precios era uno de los objetivos por los que se habían aplicado restricciones a las ventas no era pertinente. El párrafo 2 c) del artículo XI no hacía mención alguna de los objetivos de política subyacentes en esas restricciones, que obviamente supondrían una estabilización de precios en la mayoría de los casos. Era la existencia de restricciones de la producción nacional y sus efectos lo que contaba, y era en razón a ello, no por motivos de estabilización de precios, por lo que las restricciones a la importación paralelas y proporcionales quedaban justificadas.

3.23 El examen de la forma en que funcionaba el sistema de la Comunidad dejaba claro no sólo que respondía realmente al concepto de "medidas gubernamentales" sino también que restringía las ventas con eficacia y cumplía lo estipulado en el párrafo 2 c) i) del artículo XI. La Comunidad no fundaba su posición en la restricción de la producción sino en la restricción de las ventas de manzanas ya cosechadas. Convenía señalar que las conclusiones del Grupo Especial¹ establecido en 1980 acerca de este punto fueron bastante claras:

¹Informes de La Habana, pág. 89, párr. 17, pág. 90, párr. 22, (del texto en inglés)

²L/6309, párrs. 106 y 107

³IBDD, 27S/121

"El Grupo Especial consideró 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."

El sistema comunitario de retiros estaba basado en el nivel de los precios de las manzanas en los diversos mercados de la Comunidad; si los precios en esos mercados caían por debajo de un determinado nivel, establecido con anterioridad, se procedía a efectuar los retiros. El objetivo de éstos era precisamente limitar las cantidades totales dispuestas para la venta, con el fin de evitar cualquier desequilibrio en esos mercados. El mecanismo de intervención funcionaba del siguiente modo:

- se registraban los precios de las manzanas en diversos mercados representativos. La lista de los mercados representativos se publicaba en el Diario Oficial;
- las diversas asociaciones de productores controlaban las tendencias de los precios en sus mercados respectivos. Cuando las asociaciones estimaban que los precios podían bajar considerablemente como resultado de un exceso de la oferta, solicitaban a las autoridades nacionales permiso para iniciar las operaciones de retiro;
- en esos casos, los Estados miembros concedían una compensación económica, subvencionada por la Comunidad, a las organizaciones de productores que llevaban a cabo operaciones de retiro, siempre que el precio de retiro se mantuviese dentro de unos determinados límites. En la práctica, todos los precios de intervención aplicados a los retiros eran inferiores a los precios ordinarios del mercado;
- finalmente, cuando en uno de los mercados representativos los precios comunicados permanecían por debajo del precio de referencia durante tres días consecutivos de mercado, la Comisión, si el Estado miembro interesado así lo solicitaba, declaraba que el mercado se encontraba en situación de grave crisis. Después de esa decisión, los Estados miembros, a través de los órganos designados por ellos a ese fin, compraban los productos de origen comunitario que se les ofrecía.

3.24 La CEE hizo hincapié en que los dos métodos citados anteriormente de llevar a cabo la intervención, a saber, de manera descentralizada, a través de las asociaciones de productores, y mediante compras directas efectuadas por los Estados miembros, dependían de la adopción de decisiones gubernamentales. En la práctica, el sistema descentralizado era el preferido y el más utilizado. Pero los Estados miembros continuaban teniendo la obligación de intervenir directamente en determinadas condiciones, como se indicó anteriormente. La posibilidad de que un Estado miembro que tuviese "graves dificultades" para intervenir pudiese ser eximido de hacerlo (Reg. 1035/72, artículo 19) no había sido nunca invocada en el caso de las manzanas de mesa. Además, la revisión ulterior de la reglamentación había restringido aún más las razones por las que podía solicitarse tal excepción. Tanto en la intervención directa como en la descentralizada, las manzanas retiradas también pasaban a ser legalmente propiedad de las autoridades de los Estados miembros y los gastos de almacenamiento corrían a cargo de la Comunidad. (Este caso debía distinguirse del almacenamiento comercial privado, véase el párrafo 3.36 infra.)

3.25 El volumen de manzanas retiradas ponía de manifiesto la eficacia de esas operaciones de retiro. La CEE proporcionó estadísticas que lo avalaban. Esta observó que durante la campaña de comercialización 1987/88, hasta el 31 de mayo de 1988, la Comunidad había financiado la retirada del mercado de 591.000 toneladas de manzanas. La comparación de esta cifra con, por ejemplo, la correspondiente a la producción de la Comunidad (6.383.000 toneladas durante la misma campaña de comercialización), y especialmente con la cifra correspondiente a las importaciones totales

(621.600 toneladas) no dejaba duda en cuanto a la eficacia de las operaciones destinadas a reducir las cantidades ofrecidas en el mercado. Era indudable pues que los retiros llevados a cabo durante la campaña de comercialización de 1987/88, eran medidas que quedaban comprendidas en el párrafo 2 c) ii) del artículo XI.

3.26 La CEE añadió, en respuesta a los argumentos de los Estados Unidos, que el precio de retirada se establecía en un nivel deliberadamente bajo, de forma que no actuase como una subvención de la producción. Así pues, no era lógico argumentar que ese precio beneficiaba a los productores ineficaces o que constituía una subvención a la transformación. Además, era incorrecto alegar que sólo se retiraban manzanas de baja calidad o para su transformación industrial. En realidad, sólo las manzanas de las categorías I y II, es decir, manzanas de mesa, podían ser objeto de retiro. Si bien había manzanas retiradas que se destinaban a la transformación (etc.), en un principio su categoría era la de manzanas de mesa destinadas al mercado de frutos frescos.

3.27 Los Estados Unidos argumentaron también que las restricciones a la importación impuestas por la CEE no eran necesarias para la aplicación de las restricciones de la producción interna (aun en el caso de que éstas cumplieren los demás requisitos del párrafo 2 c) del artículo XI). Alegaron en particular que las restricciones a la importación no estaban justificadas según el párrafo 2 c) del artículo XI por las siguientes razones: las importaciones no hacían la competencia a los suministros de manzanas de los Estados miembros de la Comunidad Europea; el programa interno finalizaba antes de que terminasen los contingentes de importación; no existía una correlación positiva entre las manzanas objeto de intervención y el volumen de las importaciones; y el mercado de manzanas de la Comunidad se encontraba en un estado excelente.

3.28 En apoyo de su argumento de que las importaciones no hacían la competencia a las manzanas comunitarias, los Estados Unidos manifestaron que, debido al sistema de precios de referencia de la Comunidad, únicamente se importaban manzanas de alta calidad y elevado precio, mientras que las manzanas a las que se aplicaba el sistema de intervención comunitario eran de poco precio y baja calidad. Las manzanas importadas, y especialmente las estadounidenses, ofrecían suficientes diferencias en variedad, calidad y precio para constituir un sector del mercado especial y único, que contaba con una fuerte demanda. En efecto, había dos mercados de manzanas en la CEE: a) variedades de gran calidad y aspecto atrayente, entre las que estaban incluidas las importaciones, sin que se limitaran a ellas; y b) variedades de baja calidad y aspecto menos atrayente cuyo precio de venta era inferior a menos de la mitad del precio del primer grupo. Los Estados Unidos identificaron los siguientes canales de comercialización de las manzanas en la CEE:

- i) manzanas de gran calidad para el mercado de frutos frescos; todas las importaciones procedentes de los Estados Unidos se comercializan por este canal;
- ii) manzanas de baja calidad para el mercado de frutos frescos (categoría II de la CEE); y
- iii) manzanas de baja calidad destinadas a su transformación industrial; estas manzanas, principalmente desechadas o retiradas del mercado de las manzanas de mesa, con inclusión de las manzanas de las categorías II y III, constituían una importante fuente de suministros para los fabricantes comunitarios de jugo de manzana.

Mientras que el precio de las manzanas importadas, como se señaló antes, debía fijarse según el precio de referencia (53,76 ECU/100 kg, en abril de 1988), el precio de retirada y el precio pagado por los fabricantes, que eran similares, resultaban mucho más bajos (los Estados Unidos proporcionaron datos estadísticos sobre esos aspectos). Como se observó anteriormente, el sistema de intervención de la Comunidad actuaba como una red de seguridad para los cultivadores de manzanas destinadas a la transformación industrial, pues establecía un precio mínimo para las

manzanas de la categoría II. Era obvio que las importaciones no hacían la competencia en este mercado. Los Estados Unidos recordaron que la Nota interpretativa al párrafo 2 c) del artículo XI decía que la excepción sólo abarcaba las restricciones aplicadas a aquellos productos que "compiten directamente con los productos frescos y que, si fueran importados libremente, tenderían a hacer ineficaces las restricciones aplicadas a la importación de dichos productos frescos". Dado que el sistema de retiros de la CEE afectaba únicamente a las manzanas de baja calidad destinadas a la elaboración de jugo, no podía pues justificar las restricciones a la importación aplicadas a las manzanas de mesa de alto precio.

3.29 Los Estados Unidos afirmaron que era una práctica aceptada en el GATT que las restricciones a la importación fuesen sólo necesarias legalmente en la medida en que las restricciones internas continuasen en vigor. Citaron el informe del Grupo de Trabajo sobre Restricciones Cuantitativas¹, los informes² anteriores de Grupos especiales y las intenciones³ de los redactores en apoyo de esta opinión. El programa de retiros de la CEE terminó el 31 de mayo de 1988; no obstante, la aplicación de contingentes de importación prosiguió hasta el 31 de agosto de 1988. La Comunidad no podía utilizar las existencias almacenadas para justificar el mantenimiento de contingentes en los meses de junio y julio, fechas en que no existía intervención pues sólo una pequeña parte de los suministros de manzanas comunitarias se comercializaba durante esos meses. En conjunto, las importaciones representaban únicamente entre el 6 y el 9 por ciento del consumo de manzanas comunitario, y las importaciones alcanzaban su punto máximo cuando la oferta interna era más baja.

3.30 Los Estados Unidos afirmaron también que las restricciones a la importación no eran necesarias para proteger un mercado interno de manzanas en buena situación. Manifestaron que la industria europea de las manzanas registró unos resultados excelentes en 1988. El precio medio de las manzanas comunitarias en 1987/88 fue mejor que en el año anterior. Los precios fueron considerablemente superiores a los de la temporada anterior en los Estados miembros más septentrionales (lugar de destino del 90 por ciento de las importaciones de manzanas) y las existencias descendieron considerablemente. Las importaciones permanecieron por debajo del 9 por ciento del mercado, y el precio de importación se mantuvo considerablemente por encima del precio interno de la Comunidad. Como el programa de retiros iniciado en virtud del Reglamento de la CEE 1035/72 estaba basado en el precio representativo existente en los mercados locales, y las organizaciones de productores únicamente podían retirar manzanas en los mercados locales con precios bajos (Reglamento 1035/72, artículo 19), las importaciones no afectaron significativamente al nivel de los retiros. Las importaciones en la Europa septentrional, donde los precios eran altos, no afectaron al grueso de los retiros de manzanas de la Comunidad Europea, que tuvieron lugar en los Estados miembros meridionales. Además, el sistema de precios de referencia de la CEE y los derechos compensatorios aplicados a las importaciones de manzanas impidió que las importaciones influyesen en los precios internos.

3.31 Por último, los Estados Unidos explicaron detalladamente su argumento de que no existía una correlación positiva entre las manzanas sometidas a intervención y el volumen de las importaciones. De hecho, durante los años en que la intervención había sido escasa, las importaciones también habían sido bajas. Asimismo, los precios comunitarios habían permanecido altos cuando las importaciones

¹IBDD, 3S/76, párr. 67

²Informe del Grupo Especial encargado del asunto "Estados Unidos - Prohibición de las Importaciones de Atún y Productos de Atún Procedentes del Canadá (IBDD, 29S/115); Informe del Grupo Especial encargado del asunto "CEE - Programa de Precios Mínimos, Licencias y Depósitos de Garantía para la importación de determinadas frutas, legumbres y hortalizas elaboradas" IBDD, 25S/III).

³EPCT/A/PV/19, 27 de junio de 1947, págs. 42-43; Informes de La Habana, pág. 93, párr. 39 (del texto inglés)

habían sido elevadas. En 1987/88, aumentaron los niveles de las importaciones y de la intervención. En ese año, la intervención se incrementó debido a la relativamente pobre calidad de la cosecha. Como muchas manzanas de baja calidad, las manzanas de la categoría III no fueron susceptibles de intervención y resultó preciso comercializarlas, pues los fabricantes no se mostraron dispuestos a pagar precios relativamente altos por las manzanas de la categoría II. Además, los fabricantes adquirieron menos manzanas de baja calidad dado que la temporada se inició con grandes e inusuales existencias de jugo de manzana concentrado y a causa del descenso de los precios en los Estados Unidos, el mayor importador mundial de jugo de manzana concentrado. Las organizaciones de fabricantes retiraron grandes cantidades de manzanas de la categoría II dado que el precio de retiro era más alto que el precio que los fabricantes estaban dispuestos a pagar en el mercado deprimido del jugo de manzana concentrado. Así pues, incluso en 1987/88, el volumen de las importaciones no afectó a la cantidad de manzanas comunitarias retiradas.

3.32 La CEE mantuvo que sus restricciones a la importación eran lógicamente necesarias para la aplicación de sus restricciones internas, según lo estipulado en el párrafo 2 c) del artículo XI. El objetivo del párrafo 2 c) del artículo XI era poder prevenir el efecto cuantitativo de las importaciones en los casos en que tal efecto pudiese ser perjudicial para la aplicación adecuada de las medidas destinadas a restringir las cantidades producidas o comercializadas en el mercado interno. En el caso considerado, era obvio que un incremento del volumen de las importaciones repercutía en el efecto restrictivo de las operaciones de retiro sobre las cantidades comercializadas, o incluso lo anulaba. Las cantidades fijadas tanto en relación con los retiros como con las importaciones eran de magnitud comparable y los productos afectados eran similares, independientemente de la diferencia de variedad o de precio. A la luz de las conclusiones del Grupo Especial establecido en 1980, la Comunidad no podía adoptar medidas que hiciesen una distinción entre las calidades. Los Estados Unidos habían dado la impresión de que sólo se retiraron manzanas de la categoría más baja. De hecho, únicamente las dos categorías más altas (I y ii) eran susceptibles de retiro; es decir, si bien las manzanas retiradas se destinaron a su transformación (etc.) todas eran en principio manzanas de mesa destinadas al mercado de frutos frescos.

3.33 La CEE rechazó el argumento de los Estados Unidos de que el mercado comunitario podía dividirse en dos partes, ya fuese desde el punto de vista geográfico o desde el punto de vista de la calidad, con un mercado de manzanas comunitarias de baja calidad y otro de manzanas importadas de gran calidad. Una comparación de los valores medios por unidad revelaba que, en conjunto, las manzanas comercializadas dentro de la Comunidad y las importadas de terceros países tenían un valor comparable y que la evolución de los dos grupos era paralela. Por otra parte, además de ser productos similares, las manzanas continuaban siendo productos competitivos. Así pues, las importaciones de manzanas en la Comunidad eran elevadas porque sus precios en la Comunidad eran altos, al contrario que en otros mercados; y si los precios de las manzanas eran, en general, altos en la Comunidad, ello era debido a que las cantidades existentes en el mercado estaban sometidas a medidas restrictivas. Los Estados Unidos habían también afirmado que la demanda de manzanas estadounidenses era fuerte cuando la oferta de manzanas comunitarias era débil y viceversa. La Comunidad proporcionó datos que mostraban que en años recientes las importaciones de los Estados Unidos se produjeron a lo largo del año, aunque a un ritmo más bajo entre el 1º de abril y el 1º de agosto, es decir, el mismo período durante el cual se habían impuesto restricciones a la importación en 1988. Por último, la excesiva subdivisión del mercado de las manzanas basándose en diferencias de variedad o de precio, independientemente del hecho de que los productos continuaban siendo similares, y en consecuencia competitivos, terminaría por convertir en ineficaz el artículo XI, dado que sólo los productos estrictamente idénticos podrían estar comprendidos en el párrafo 2 del artículo XI y, en consecuencia, todos los demás productos quedarían excluidos. Tal interpretación limitaría excesivamente el ámbito del artículo y no podría apoyarse en ningún argumento legal.

3.34 En cuanto a si era necesario restringir las importaciones de manzanas en períodos distintos de la época de producción de las manzanas comunitarias, la CEE observó que el artículo XI no contenía ninguna disposición a ese respecto. El examen de los trabajos preparatorios mostraba que esta omisión era totalmente intencionada, dado que la exclusión de restricciones fuera del período de producción fue considerada pero finalmente desechada.¹ El Grupo de Trabajo sobre las Restricciones Cuantitativas expresó la opinión de que las restricciones a las importaciones durante el período del año en el que no se dispusiera de abastecimiento nacional del producto únicamente podían imponerse en la medida en que "fueran necesarias para cumplir los objetivos de las medidas gubernamentales relativas al control del producto nacional".² De ello se desprendía que el artículo XI no establecía ninguna distinción según los períodos de producción como tales sino más bien según los períodos de abastecimiento, y que, en ausencia de un abastecimiento disponible con anterioridad, podía ser no obstante necesario restringir las importaciones, en función de la importancia del caso particular.

3.35 Si bien la producción de manzanas en la Comunidad, como en otras partes, estaba concentrada en unos pocos meses, su comercialización se extendía durante un período de tiempo mayor, si bien inferior a 12 meses. Con la ayuda de técnicas apropiadas de almacenamiento, las manzanas podían ahora mantener sus cualidades organolépticas durante un período mayor que en el pasado. Prueba de ello era el hecho de que la comercialización de manzanas del hemisferio norte (de la Comunidad o de importación) continuaba hasta el verano y que la comercialización de manzanas del hemisferio sur proseguía más allá de los meses estivales. Si bien la mayoría de las operaciones de comercialización tenía lugar durante el período de producción, esas operaciones eran todavía considerables a lo largo del año y la división estacional tendía a desaparecer debido a la interconexión de los períodos de comercialización. De ello se desprendía que el abastecimiento nacional del mercado estaba asegurado en toda la campaña de comercialización en combinación con la oferta exterior procedente del hemisferio norte o del hemisferio sur. En esas circunstancias, estaba claro que el logro de los objetivos de las medidas gubernamentales destinadas a controlar el producto interno hacía necesaria la aplicación de medidas restrictivas fuera del período de producción de la Comunidad, y que la campaña de comercialización representaba una base más realista. Además, si bien las manzanas, tanto las producidas en el hemisferio norte como en el hemisferio sur, podían comercializarse a lo largo de un período de varios meses, no perdían por ello su carácter perecedero dado que sus posibilidades de conservación eran limitadas y se debían a técnicas especiales de almacenamiento del producto en estado natural y no a su transformación.

3.36 En contra de lo que afirmaban los Estados Unidos, la CEE manifestó que el mercado comunitario de las manzanas no era "saludable". Las existencias almacenadas de manzanas durante la campaña de comercialización 1987-88 llegaron a niveles muy elevados, incluso superiores a los alcanzados en los años inmediatamente precedentes, debido en gran parte al bajo consumo de manzanas en la Comunidad. Los niveles de las existencias resultaban tanto más elevados, en términos relativos, cuanto que la producción en la campaña de comercialización 1987-88, con un total de 6.315.000 toneladas, en ninguna parte se había aproximado a las cifras de los años anteriores. (La CEE facilitó datos sobre los niveles de las existencias.) Para hacer una evaluación de la situación del mercado comunitario de las manzanas durante la campaña 1987-88 debían también tomarse en consideración otros factores. A causa del incremento de las importaciones, junto con el mejoramiento de los métodos de almacenamiento, era posible comercializar bastante después del comienzo de la campaña de comercialización de la Comunidad el remanente de las importaciones realizadas en la campaña de 1986-87, con el resultado de que el mercado estaba técnicamente "postrado". Además, los precios eran especialmente bajos en varios mercados representativos (en particular en el mercado

¹Informe de Londres, pág. 13, párr. e), (del texto inglés)

²IBDD, Tercer Suplemento, pág. 77, párr. 68

francés y en el italiano). El mal estado del mercado comunitario explicaba por qué las previsiones de grandes importaciones sólo podían dificultar más aún la colocación en él de las existencias de manzanas.

3.37 Era importante no confundir los retiros con las existencias. Los "retiros" eran las cantidades de manzanas que no podían volver a ofrecerse en el mercado de las manzanas de mesa. Las "existencias" eran manzanas almacenadas comercialmente que estaban destinadas a una comercialización posterior en el mercado de las manzanas de mesa. Esas existencias eran privadas y no contaban con la ayuda de la CEE. Los retiros permitían que las existencias privadas se mantuviesen dentro de límites razonables y se colocasen por último en el mercado sin perturbación para los niveles de los precios. La acción recíproca del sistema de retiros y la supervisión y el control paralelos y proporcionales de las importaciones era esencial para el funcionamiento del mecanismo de almacenamiento. La totalidad del sistema debía considerarse y evaluarse en su conjunto.

3.38 Que existiera o no una relación fija y establecida de antemano entre las cantidades importadas y las cantidades sometidas a medidas restrictivas carecía de pertinencia a los efectos de considerar la necesidad de una restricción a la importación.¹ En el apartado c) del párrafo 2 del artículo XI no se exigía la existencia de tal vinculación fija y establecida de antemano. Cuando en 1982 la Comunidad llevó a cabo retiros de gran importancia, realizó una evaluación de la tendencia de las importaciones y, al comprobar que entonces permanecían estables -o incluso descendían- no recurrió a la imposición de restricciones de la importación. En el curso de la campaña de comercialización 1987-88, la Comunidad comprobó que, a pesar de una menor producción, los retiros aumentaban acentuadamente. Esa situación se debió a la tendencia a un menor consumo en un momento en que las importaciones se orientaban hacia un aumento. Así pues, la Comunidad consideró necesario restringir las importaciones con el fin de preservar los efectos de su política de limitación de las cantidades comercializadas, y para ello tuvo en cuenta dos consideraciones:

- Primero, puesto que las importaciones aumentaban la cantidad de manzanas ofrecidas en el mercado, el incremento previsto de esas importaciones solamente podía anular los efectos de los retiros ya realizados y dar lugar a que fuesen mayores las cantidades de manzanas que tendrían que retirarse del mercado con el fin de mantener su equilibrio.
- Segundo, las operaciones de retiro también tenían por finalidad mantener las existencias a un nivel que permitiera su colocación futura en el mercado. Sin embargo, la interrupción de las restricciones de la importación en el mismo momento en que cesaban las operaciones de retiro financiadas con cargo al presupuesto comunitario no podía menos de resultar perjudicial para la futura colocación en el mercado de las existencias, y la anticipación de ese problema en la colocación de las existencias únicamente podía a su vez incrementar los retiros necesarios para la gestión adecuada de los mercados comunitarios.

3.39 Al mismo tiempo, la Comunidad obraba en estricta conformidad con el párrafo 2 del artículo XI a llevar a cabo un análisis caso por caso de la situación en cada campaña de comercialización en lo concerniente al equilibrio de la oferta y la demanda. A ese respecto, podían presentarse diferentes casos:

¹Sin perjuicio del hecho de que la determinación del nivel exacto de las restricciones de la comercialización o de la producción respecto de las restricciones de la importación está sometida a la regla de la proporcionalidad.

- si los retiros comunitarios (es decir, las restricciones de la comercialización en el mercado comunitario) disminuían, ello quería decir que existía un consumo potencial que no exigía la restricción de las importaciones;
- si los retiros comunitarios aumentaban, ello quería decir que existía una tensión en el nivel de equilibrio de la oferta y la demanda y que, por lo tanto, era necesario restringir la oferta total del mercado, con inclusión de las importaciones. Únicamente cuando se presentaba una combinación de retiros crecientes (lo que significaba consumo declinante) y mayores importaciones se hacía imperativa la necesidad de restringir estas últimas con el fin de lograr el control de la oferta global.

Así pues, existía con toda claridad un vínculo entre las tendencias de la oferta comunitaria y de la oferta importada cuando se trataba de determinar si era o no necesario intervenir sobre la totalidad de la oferta con objeto de que el equilibrio y el nivel del mercado siguieran respondiendo al nivel del consumo. El hecho de que la Comunidad no recurriera a la fijación de unos niveles antes del comienzo de la campaña de comercialización se debía a la dificultad de prever la oferta y la demanda, y permitía ajustar las restricciones de la oferta lo más estrechamente posible a la tendencia de la demanda real. Se evitaban así las restricciones automáticas que en definitiva, podían resultar excesivas o inadecuadas. La Comunidad consideraba que el objetivo de controlar la oferta del mercado era perfectamente legítimo y estaba de acuerdo con los fines del artículo XI, y en especial con los fijados en el párrafo 2.

3.40 Respecto de los argumentos de la CEE más arriba expuestos, los Estados Unidos rechazaron la pretensión de que el nivel de la producción comunitaria en 1987/88 no se había acercado en ninguna parte al nivel de las campañas anteriores. Mantuvieron, por el contrario, que los datos de la CEE indicaban que ese nivel había sido normal. También sostuvieron que los datos referentes a los precios que habían servido de base a la argumentación de la Comunidad eran selectivos y poco representativos, pues únicamente abarcaban un pequeño porcentaje de manzanas comunitarias de elevada calidad que eran objeto de comercio entre los Estados miembros.

3.41 Los Estados Unidos adujeron además que la CEE no publicaba adecuadamente sus contingentes de importación. Manifestaron que ello era contrario a las estipulaciones no sólo del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI (última parte) sino también a las del párrafo 1 del artículo X y el apartado b) del párrafo 3 del artículo XIII. Toda parte contratante que aplicase restricciones a la importación debía publicar el total del volumen o del valor de las restricciones y hacerlo con prontitud de manera que los gobiernos y los comerciantes pudieran tener conocimiento de ello. En el caso considerado, la Comunidad Europea publicó y notificó a las PARTES CONTRATANTES el 21 de abril la imposición de contingentes para el período comprendido entre el 15 de febrero y el 31 de agosto de 1988. Por lo tanto, los contingentes se aplicaron retroactivamente a todas las manzanas importadas en los dos meses anteriores al anuncio del contingente. Esa publicación retroactiva no cumplía el requisito de la pronta publicación ni podía considerarse que fuera una publicación adecuada. Además, un día después del anuncio del contingente, se procedió a las asignaciones correspondientes a los "otros países" y todas las manzanas estadounidenses en ruta para la Comunidad Europea hubieron de ser desviadas hacia otro destino. Así pues, el anuncio de la Comunidad sólo permitió la importación de manzanas durante un día. Tal publicación equivalía a una prohibición de importación, lo que era contrario a las disposiciones del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI (Estados Unidos: Atún, IBDD, 29S/116, párrafo 4.7).

3.42 Además, los exportadores de varias partes contratantes que normalmente enviaban sus manzanas después del 20 de abril se vieron totalmente desplazados del mercado por los que habían hecho sus envíos entre el 15 de febrero y el 20 de abril. Los redactores del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI tuvieron la intención explícita de que las restricciones a la importación no se aplicasen

de una manera indebidamente favorable para los países que por cualquier razón estuviesen en mejor posición para aprovecharse con prontitud de un contingente global al comienzo de su período de vigencia (Informes de La Habana, página 91 del texto inglés, párrafo 28). En este caso, como los Estados Unidos estaban incluidos en el grupo "otros países" y el contingente asignado para ellos se aplicó retroactivamente, la falta de una publicación adecuada había afectado perjudicialmente a los intereses comerciales estadounidenses.¹

3.43 La CEE negó que hubiese incumplido cualquier requisito en materia de notificación o publicación, que hubiese aplicado un contingente retroactivamente o que hubiese establecido una prohibición de importación. Todas las medidas comunitarias se publicaban con prontitud y antes de su entrada en vigor, de conformidad con las estipulaciones del artículo X, la última parte del párrafo 2 del artículo XI y el apartado b) del párrafo 3 del artículo XIII. En ninguna de esas disposiciones se exigía un intervalo particular entre la publicación y la entrada en vigor. En el Reglamento 1040/88 de 20 de abril de 1988 (publicado en el Diario Oficial de 21 de abril de 1988), la Comisión fijó las cantidades de manzanas de mesa que podían importarse de terceros países durante el período que terminaba el 31 de agosto de 1988. La Comunidad notificó a las PARTES CONTRATANTES esos contingentes, según el artículo XI, en el documento L/6334 de 27 de abril de 1988. Entre esos contingentes figuraban los destinados a "otros países", es decir, países no comprendidos entre los grandes abastecedores del hemisferio sur. Por lo tanto, el 21 de abril de 1988 los Estados Unidos podían conocer el volumen total de las importaciones de manzanas que serían autorizadas para el período que terminaba el 31 de agosto de 1988.

3.44 Los Estados Unidos también adujeron que la Comunidad Europea había reducido la relación entre el total de las importaciones y el de la producción nacional. En el último apartado del párrafo 2 del artículo XI se estipulaba que cualquier restricción aplicada de conformidad con el inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI no debería tener como consecuencia la reducción de la relación entre el total de las importaciones y el de la producción nacional, en comparación con la que cabría razonablemente esperar que existiera de no aplicarse las restricciones a la producción nacional o a las importaciones. Para determinar esa relación, la parte contratante habría de tener debidamente en cuenta la proporción existente durante un período de referencia anterior y todos los factores especiales que pudiesen influir en el comercio del producto considerado. En las notas al Acuerdo General se explicaba que "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". La Comunidad Europea no cumplía esos requisitos. Según todos los criterios razonables la proporción de las importaciones respecto de la producción comunitaria no se había mantenido, y tampoco podía aducirse lícitamente ningún factor especial para explicar la reducción.

3.45 La CEE manifestó que al restringir las importaciones de manzanas mediante el establecimiento de contingentes de importación, la Comunidad no había reducido la relación entre el total de las importaciones y el de la producción nacional si se la comparaba con la proporción que habría existido razonablemente en ausencia de restricciones. En una reciente comunicación a otro grupo especial, la Comunidad había proporcionado las pruebas necesarias para demostrar que le había

¹Los Estados Unidos también argumentaron que la exclusión de las manzanas estadounidenses que estaban en tránsito cuando se estableció el contingente, constituía una violación adicional del apartado b) del párr. 3 del artículo XIII.

costado gran trabajo respetar ese criterio concreto, el único requisito que no había cumplido en 1980.¹ Debía recordarse que el Grupo Especial de 1980 consideró que para cumplir las condiciones de la segunda frase del último apartado del párrafo 2 del artículo XI, era preciso tener en cuenta la proporción existente entre las importaciones totales efectuadas en la CEE y la producción comunitaria durante un período representativo anterior. La Comunidad había tomado el trienio (bajo la forma de campañas de comercialización) precedente a la medida como período representativo anterior, es decir, las campañas de 1986/87, 1985/86 y 1984/85. La CEE había suministrado datos estadísticos que demostraban que durante ese período la proporción media entre las importaciones y la producción comunitaria bruta fue de un 7,7 por ciento. En la campaña de comercialización 1987/88, la proporción fue de un 8,7 por ciento, en otras palabras, había aumentado casi un 11 por ciento. En el caso de una restricción de la comercialización, en lugar de a la producción, era razonable tomar en cuenta las cantidades retiradas de la venta, y un incremento similar era visible en las cifras de la producción comunitaria neta. En otras palabras, la Comunidad había elegido rebasar la media del último trienio mediante un incremento sustancial de la parte correspondiente a las importaciones.

3.46 Los Estados Unidos mantuvieron que los argumentos aducidos por la CEE no habían demostrado que se hubiese cumplido el requisito de la proporcionalidad. El apartado c) del párrafo 2 del artículo XI se refería a la proporcionalidad entre las importaciones y el total de la producción comunitaria en ausencia de restricciones, pero la CEE había facilitado estadísticas sobre la relación entre las importaciones, después de la imposición de restricciones, y la producción comunitaria, después del establecimiento del sistema de retiros. Los Estados Unidos estimaban que en ausencia del programa interior de la CEE, que sostenía artificialmente la producción de manzanas de baja calidad, las importaciones habrían alcanzado una proporción más elevada del mercado comunitario, tanto con anterioridad como en la actualidad. Así pues, la proporción adecuada debía ser mucho mayor.

3.47 La CEE reiteró que las estadísticas facilitadas habían demostrado que no se había registrado reducción alguna en el total de las importaciones, tanto en relación con la producción bruta como en relación con la producción neta (es decir, después de deducir los retiros).

3.48 Los Estados Unidos adujeron que los contingentes de importación de la CEE no eliminaban un sobrante temporal de un producto nacional similar en el sentido del inciso ii) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI. Esos contingentes no podían eliminar un sobrante temporal porque no existía ningún sobrante "temporal". La política agrícola común había originado excedentes casi todos los años desde que el programa existía para las manzanas. El programa voluntario de gestión de la oferta de la Comunidad Europea daba lugar a la acumulación de un excedente permanente al garantizar un precio mínimo para unas manzanas que, de no existir el programa, no podrían venderse de ninguna manera, se realizaran o no importaciones. El programa no limitaba la producción, pues

¹Comunicación de la CEE al Grupo Especial encargado del asunto "Comunidad Económica Europea - Restricciones a las importaciones de manzanas de mesa - Reclamación de Chile": "En 1988, la Comunidad tomó como período de referencia anterior los tres años (contados como períodos de campaña) previos a la medida, es decir, 1986/87, 1985/86 y 1984/85. Durante ese período, la relación entre la producción interna bruta y las importaciones procedentes del hemisferio sur tuvo un promedio de 6,4 por ciento. Durante la campaña de 1987/88, la relación entre la producción interna bruta y las importaciones procedentes del hemisferio sur fue del 7,9 por ciento, lo que representa un aumento del 23 por ciento. Si se toman las cifras de la producción interna bruta, es decir, las que resultan de deducir los retiros de la comercialización, la relación es del 6,8 por ciento en los tres últimos años y del 8,7 por ciento en 1987/88. La Comunidad optó por sobrepasar el promedio de los tres últimos años mejorando apreciablemente la proporción de importaciones."

en realidad mantenía en producción árboles que debían arrancarse. El Grupo Especial de las manzanas chilenas al examinar en 1980 la excepción al inciso ii) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI en favor de las manzanas de la Comunidad Europea "estimó que el sobrante de manzanas de la CEE no se podía considerar como "temporal", ya que se repetía año tras año".¹ Si ese excedente "temporal" ya existía año tras año antes de 1980 y continuaba existiendo en la actualidad, con toda seguridad ya no se le podía considerar temporal. A pesar de su conclusión de que el excedente "temporal" de las manzanas de la Comunidad Europea se registraba año tras año, el Grupo Especial de las manzanas chilenas "no pudo concluir que la CEE no había satisfecho las condiciones establecidas en el inciso ii) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI".² El Grupo Especial basó su "no conclusión" en el hecho de que "el sobrante registrado en 1979 era considerablemente superior al normal y podía considerarse un sobrante temporal por encima del sobrante periódico". Los Estados Unidos consideraban que ese razonamiento era muy sospechoso y pedían con insistencia al Grupo Especial que lo examinase de nuevo. Sin embargo, aun en el caso de que se aceptase el razonamiento, en la actualidad no existía "un sobrante temporal por encima del sobrante periódico". En realidad, la producción comunitaria total de manzanas había descendido de 7.131.000 toneladas en 1986-87 (campaña en la que se impusieron los contingentes de importación) a 6,5 millones de toneladas en 1987-88. Así pues, desde ninguno de los dos puntos de vista la Comunidad Europea podía lícitamente invocar el inciso ii) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI.

3.49 Además, la Comunidad Europea no había eliminado el excedente poniéndolo a disposición de los consumidores comunitarios. En el inciso ii) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI también se estipulaba que el sobrante temporal debía eliminarse "poniendo este sobrante a la disposición de ciertos grupos de consumidores del país, gratuitamente o a precios inferiores a los corrientes en el mercado". Sin embargo, las estadísticas disponibles indicaban que las manzanas retiradas del mercado en 1986-87 (última campaña para la que se disponía de datos) en un 46,7 por ciento se destinaron a la alimentación animal, en un 20,6 por ciento se emplearon en la elaboración de alcohol y en un 29,66 por ciento se destruyeron. Sólo un 3,04 por ciento se distribuyó gratuitamente. En segundo lugar, las manzanas comunitarias retiradas se vendieron para la alimentación animal a todos los agricultores, no únicamente a los más pobres y desfavorecidos. En tercer lugar, la Comunidad subastó las manzanas para la alimentación animal con objeto de venderlas al precio de mercado. (Véase el Reglamento (CEE) N° 1035/72, apartado 3 del artículo 21 - "la venta de los productos a la industria de la alimentación animal .. la llevará a cabo el organismo designado por el Estado miembro interesado mediante licitación".) Y, en cuarto lugar, más de la mitad de las manzanas retiradas no se destinaron a ninguno de los fines previstos en el inciso ii) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI, pues un 20,6 por ciento se transformaron en alcohol y un 29,66 por ciento se destruyeron. Así pues, la Comunidad no había cumplido las obligaciones que le imponía la carga de la prueba respecto de la eliminación de un excedente temporal.

3.50 La CEE manifestó que a la luz de las características que había tenido la campaña de comercialización 1987/88, podía considerarse que la Comunidad había tenido que enfrentarse con un excedente temporal durante esa campaña. El excedente había rebasado con mucho los niveles de las campañas de comercialización anteriores. Era preciso tener en cuenta el nivel de los retiros realizados durante una campaña de comercialización con el fin de determinar si un excedente era o no temporal, ya que los retiros medían en realidad la diferencia entre las cantidades producidas y consumidas. Durante la campaña de comercialización de 1987/88, los retiros se habían elevado a 600.000 toneladas, lo que estaba muy por encima de los niveles de las campañas de comercialización

¹IBDD, 27S/122

²Ibid., pág. 122

anteriores, excepto la de 1984/85. Aunque era cierto que los retiros se realizaban todos los años, era la cuantía de esos retiros lo que determinaba que el excedente fuera temporal y no crónico. Dada la cuantía de los excedentes que tradicionalmente registraba el mercado (un promedio del 9 por ciento de la producción durante las últimas seis campañas de comercialización), el nivel del excedente resultante en 1987/88 hizo que fuera temporal por definición, en contra de las afirmaciones de los Estados Unidos. El carácter temporal del excedente de 1987/88 fue tanto más evidente cuanto que la Comunidad sólo excepcionalmente había recurrido a las disposiciones del artículo XI -en las campañas de comercialización de 1987/88 y, con anterioridad, de 1978/79- es decir, únicamente en períodos en que el excedente de la Comunidad fue muy elevado. Precisamente porque ese excedente era temporal la Comunidad se vio obligada a tomar medidas para restringir las importaciones en 1988, mientras que no lo había hecho en los años anteriores. Por último, el excedente comunitario se puso a disposición de determinados grupos de consumidores de la Comunidad gratuitamente o a precios inferiores a los corrientes en el mercado, de conformidad con las disposiciones del inciso ii) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI. La colocación de las manzanas retiradas del mercado estaba regida por normas comunitarias que disponían que esas manzanas debían, entre otros destinos, distribuirse entre organizaciones caritativas y utilizarse para la alimentación animal. Las normas comunitarias estipulaban que el recurso a los retiros no debía, en ninguna circunstancia, perturbar la colocación de los productos comercializados normalmente, y ese era el motivo de que los productos retirados se colocasen gratuitamente (procediendo a su distribución con carácter humanitario), o a precios inferiores a los corrientes en el mercado (para la alimentación animal). Debido a ello el Grupo Especial de 1980 pudo llegar a la conclusión de que los retiros efectuados por la Comunidad estaban en conformidad con las disposiciones del inciso ii) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI.

3.51 Los Estados Unidos respondieron que los retiros únicamente medían diferencias de precio en el caso de las manzanas de más baja calidad en los Estados miembros de la Comunidad y que (como habían señalado antes) sufrían más la influencia del mercado del jugo concentrado de manzana que la del mercado de las manzanas frescas de elevada calidad que los Estados Unidos exportaban. Las manzanas importadas, especialmente las estadounidenses, respondían a una necesidad especial del mercado que las manzanas comunitarias no podían satisfacer y no afectaron al precio de esas manzanas en 1987/88. Así pues, después de aumentar artificialmente el precio de las manzanas importadas mediante la amenaza de un gravamen variable y de producir demasiadas manzanas de baja calidad para su transformación industrial mediante la política agrícola común, la Comunidad pretendió que se había registrado un excedente "temporal". Si ese "excedente" podía calificarse de "temporal", entonces los contingentes de importación temporales podían llegar a ser tan temporales como los excedentes comunitarios crónicos.

3.52 La CEE mantuvo que los datos estadísticos presentados al Grupo Especial indicaban con claridad que en 1987/88 la Comunidad había registrado realmente un excedente respecto de la demanda que había sido considerablemente superior al promedio de la producción sobrante de los años anteriores. Ese excedente, como lo había confirmado el Grupo Especial de 1980, era el elemento temporal de los sobrantes periódicos ya existentes. Sería absurdo pretender que el concepto de excedente temporal contenido en el Acuerdo General sólo era de aplicación en aquellos sectores donde no se registraban nunca excedentes periódicos, crónicos o estructurales. Ninguna disposición del Acuerdo General podía interpretarse en el sentido de que la existencia de un excedente estructural privaba de los derechos dimanantes del propio Acuerdo por lo que se refería a la reducción de los excedentes temporales. En el Acuerdo General mismo se reconocía la existencia de ambos tipos de excedentes. De no ser así, ¿por qué en el inciso ii) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI se hacía esa distinción? Si se reconocía la existencia de ambos tipos de excedentes, también se reconocía que podían existir al mismo tiempo.

Artículo XXIII

3.53 Los Estados Unidos adujeron que las restricciones a la importación de la CEE estaban en contradicción con los artículos X, XI y XIII, por lo que existía una presunción de anulación o menoscabo de los derechos resultantes para los Estados Unidos del Acuerdo General. Después de citar, entre otras, las disposiciones pertinentes del Entendimiento relativo a las Notificaciones, las Consultas, la Solución de Diferencias y la Vigilancia de 1979¹, los Estados Unidos manifestaron que se presumía la existencia de un caso de anulación o menoscabo -especialmente cuando se trataba de contingentes- se hubiera causado o no un perjuicio comercial real. De hecho los Estados Unidos habían sufrido ese perjuicio, pues el valor de las manzanas en tránsito a la CEE que no habían podido vender alcanzaba 238.000 dólares, los pedidos cancelados se elevaban a 3,67 millones de dólares y las ventas fallidas a 5 millones de dólares, sin contar la desorganización registrada en el mercado estadounidense y en el de terceros países.

3.54 La CEE mantuvo que no había violado ninguna de las disposiciones del Acuerdo General. Así pues, no existía ninguna presunción de anulación o menoscabo de los derechos correspondientes a los Estados Unidos en virtud del Acuerdo General. Además, los Estados Unidos no habían sufrido un perjuicio comercial: en realidad la parte que les correspondía en el grupo "otros países" de las importaciones de manzanas en la Comunidad había aumentado desde un nivel del 26,3 por ciento en 1985-87 al 67,8 por ciento durante el período de vigencia de las restricciones. Análogamente, las pruebas disponibles -con inclusión de las estadísticas oficiales de los Estados Unidos- no permitían sostener la pretensión estadounidense de que las medidas de la CEE habían desorganizado su mercado de manzanas y el de terceros países.

COMUNICACION DE UN TERCER PAIS: CANADA

4.1 El Canadá manifestó que las medidas de la CEE eran contrarias al párrafo 1 del artículo XI y no se justificaban como una excepción a esa disposición en virtud del párrafo 2 del mismo artículo. El Canadá señaló que había exportado un total de 13.000 toneladas en el período del año comprendido por las restricciones de la CEE. El Canadá estaba incluido en el grupo "otros países" para los que se señaló un contingente en el Reglamento 1040/88 (17.600 toneladas). Según se declaró, tal contingente quedó agotado el 22 de abril de 1988, es decir, dos días después de haber sido anunciado. En el período comprendido entre el 15 de febrero y el 22 de abril de 1988 se habían expedido certificados para un total de 4.680 toneladas de manzanas procedentes del Canadá.

4.2 En cuanto a los requisitos específicos del párrafo 2 del artículo XI, el Canadá mantenía que el excedente de manzanas de la CEE no era temporal sino crónico. Las medidas protectoras comunitarias, que venían a añadirse a la protección vigente en virtud del régimen de las frutas y legumbres dentro de la política agrícola común, no estaban justificadas por medidas gubernamentales en el mercado interior de conformidad con el inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI. Ninguna medida de esa clase estaba en vigor, pues la CEE no restringía en realidad la cantidad de manzanas que se podía producir o comercializar. El Canadá señaló que no existía limitación alguna de la producción. El régimen de la Comunidad tenía por fin, a su juicio, garantizar el sostenimiento de los precios. Los retiros a precios muy inferiores a los niveles del mercado, proporcionaban en el mejor de los casos un mercado de refugio, pero no constituían una restricción de la comercialización. Las organizaciones de productores, que eran básicas para el sistema de retiros, tenían un carácter voluntario, en el Reglamento 1035/72 no se fijaban contingentes o límites para la comercialización

¹IBDD, 26S/229

o la producción, y como las disposiciones de ese Reglamento eran de cumplimiento facultativo, las organizaciones de productores no estaban obligadas a realizar retiros. Los retiros preventivos previstos en el artículo 15a del Reglamento 1035/72 también tenían un carácter facultativo, tanto para los Estados miembros como para las organizaciones de productores. Por lo tanto, este último Reglamento tampoco era eficaz para limitar la comercialización y en 1986/87 su utilización sólo había alcanzado un nivel inferior a la mitad del autorizado.

4.3 Aun cuando esos regímenes discrecionales se considerasen "medidas gubernamentales ..." en el sentido del inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo XI, el Canadá mantenía que no eran necesarias restricciones de la importación para su aplicación. Las medidas internas de compensación y retiro de manzanas surtían efecto con independencia de la cuantía de las importaciones procedentes de terceros países. Mediante precios de referencia y gravámenes compensatorios ya se impedía que esas importaciones debilitasen los precios. El Canadá pidió al Grupo Especial que reconociese que las medidas de la CEE relativas a la importación estaban en contradicción con las obligaciones que le correspondían en virtud del Acuerdo General y constituían un caso de anulación o menoscabo. Cualquier solución de la reclamación debería adoptarse sobre una base n.m.f.

CONSTATAIONES

Introducción

5.1 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 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 los Estados Unidos 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.

Artículo XI.1

5.2 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.

¹IBDD, 27S/104-127

Artículo XI.2 c) i)

5.3 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.¹ 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);
- 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.

¹Informe 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).

5.4 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

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

5.6 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)

5.7 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 estadounidenses 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 estadounidenses 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

5.8 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

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)

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 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 ...".³

5.9 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.

5.10 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:

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).

³Informe del Grupo Especial encargado del asunto "Japón - Comercio de semiconductores" (L/6309, pág. 44)

"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".¹

Sin embargo, dicho Grupo no había explicado el fundamento de esa conclusión. Además, el Grupo Especial de 1978² 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.

5.11 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 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 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.

5.12 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.

¹IBDD, 27S/121

²Informe 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).

5.13 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).

5.14 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 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.

5.15 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.

5.16 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 disposición. Habían reconocido que la limitación de la producción podía coexistir con subvenciones³, 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".⁴

5.17 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).

5.18 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)

5.19 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.

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 existen en español), párr. 16.

³Informes de La Habana, pág. 90 del texto inglés (no existen en español), párr. 22.

⁴Informes de La Habana, pág. 89 del texto inglés (no existen en español), párr. 17.

Del párrafo 2 c) ii) del artículo XI se desprendería 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 p.e. 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. El Grupo Especial estimó además que, cuando existía un excedente persistente, las variaciones de su nivel de un año a otro, que eran de esperar, no eran una razón suficiente para considerar temporal el excedente en un año dado. 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.

Artículo XI.2 c) (último apartado), X.1 y XIII.3 c): notificación y aplicación de los contingentes de importación

5.20 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 resultaba procedente examinar la aplicación de las medidas comunitarias desde el punto del vista de las disposiciones mencionadas, en razón de las cuestiones de gran interés práctico planteadas por ambas partes.

5.21 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.

5.22 El Grupo Especial observó que en el Reglamento N° 1040/88 de la Comisión de la CEE, de fecha 20 de abril de 1988, se publicó la asignación, entre otros, de un contingente de 17.600 toneladas para "otros países", con inclusión de los Estados Unidos, durante un período que expiraba el 31 de agosto de ese año. La utilización de las asignaciones con cargo a ese contingente se contabilizaba mediante solicitudes de certificados de importación. Sin embargo, la expedición de certificados de importación ya tenía lugar desde el 14 de febrero de 1988 (Reglamento N° 346/88). Así pues, la utilización del contingente publicado en abril había empezado a contabilizarse desde el 14 de febrero. El contingente anunciado el 20 de abril de 1988 abarcaba, por lo tanto, un período de vigencia que comenzaba el 14 de febrero de 1988 y terminaba el 31 de agosto de ese año.

5.23 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".

En el contexto del tema general del artículo XIII, a saber, la aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas, el Grupo Especial interpretaba conjuntamente esas disposiciones 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. Por lo tanto, el Grupo Especial consideró que la asignación de contingentes retroactivos no estaba en conformidad con las disposiciones de los apartados b) y c) del párrafo 3 del artículo XIII. También interpretó el párrafo 1 del artículo X en el sentido de prohibir análogamente los contingentes retroactivos. Así pues, estimó que la CEE había transgredido esas disposiciones, pues sólo había publicado la asignación de los contingentes aproximadamente dos meses después del comienzo de su período de vigencia.

5.24 El Grupo Especial también constató que el texto del apartado b) del párrafo 3 del artículo XIII significaba claramente que 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, debían haber sido admitidas en la CEE.

Artículo XXIII: Anulación o menoscabo

5.25 El Grupo Especial tomó nota de los argumentos de ambas partes sobre si los Estados Unidos habían o no sufrido un perjuicio comercial como resultado de las medidas de la CEE y si, de ser la respuesta afirmativa, era posible concluir que en el caso presente existía anulación o menoscabo. El Grupo Especial tomó en cuenta las disposiciones del Entendimiento relativo a la Solución de Diferencias¹ de 1979, donde se establece que el incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del Acuerdo General dé lugar a la presunción de anulación o menoscabo. También tomó nota de la interpretación que grupos especiales anteriores habían dado a esas disposiciones.² El Grupo Especial estuvo de acuerdo con la opinión de que el artículo XI protegía expectativas de las partes contratantes en cuanto a las condiciones de la competencia y no en cuanto a los volúmenes de comercio. De ahí que pudiese mantenerse, con independencia de los argumentos relativos a los volúmenes de comercio, la presunción de que una medida incompatible con el artículo XI había anulado o menoscabado un beneficio resultante de esa disposición.

CONCLUSIONES

5.26 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 aplicación a "otros países", con inclusión de los Estados Unidos, de restricciones a la importación retroactivas era incompatible con los artículos X y XIII.

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

²Informe del Grupo Especial encargado del caso "Estados Unidos - Impuestos sobre el petróleo y sobre determinadas sustancias importadas" (L/6175, págs. 20-25). Informe del Grupo Especial encargado del caso "Medidas aplicadas por el Japón a las importaciones de cuero" (IBDD, 31S/104). Informe del Grupo Especial encargado del caso "Japón - Restricciones aplicadas a la importación de ciertos productos agropecuarios" (L/6253, pág. 75).