

24 de mayo de 1989

REPUBLICA DE COREA - RESTRICCIONES APLICADAS A LA IMPORTACION
DE CARNE VACUNA - RECLAMACION DE AUSTRALIA

*Informe del Grupo Especial adoptado el 7 de noviembre de 1989
(L/6504 - 36S/233)*

INTRODUCCION

1. En marzo y abril de 1988, Australia y la República de Corea celebraron consultas en el marco del artículo XXIII.1 acerca de las restricciones aplicadas por este último país a las importaciones de carne de bovino. En dichas consultas no se llegó a una solución satisfactoria para ambos países. Por ello Australia pidió al Consejo que estableciera un grupo especial encargado de examinar la cuestión (L/6332).

2. En su reunión de 4 de mayo de 1988, el Consejo acordó establecer un grupo especial y autorizó a su Presidente para que designara al presidente y miembros del Grupo Especial en consulta con las partes interesadas. Además, como en esa misma reunión del Consejo se estableció a petición de los Estados Unidos otro grupo especial en relación con la misma cuestión, quedó decidido que el Presidente del Consejo celebraría consultas con las partes de los dos grupos especiales y con la Secretaría acerca de las disposiciones administrativas que debieran adoptarse (C/M/220, punto 3). Australia, Argentina, Canadá, la Comunidad Europea, Nueva Zelandia, los Estados Unidos y el Uruguay se reservaron el derecho de presentar comunicaciones al Grupo Especial.

3. Se acordó el siguiente mandato:

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, el asunto sometido a las PARTES CONTRATANTES por Australia en el documento L/6332 y formular conclusiones que ayuden a las PARTES CONTRATANTES a hacer recomendaciones o resolver sobre la cuestión, conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XXIII."

4. En consultas celebradas entre las partes se acordó que los dos grupos especiales Australia/Corea y Estados Unidos/Corea tendrían idéntica composición*, que sería la siguiente:

Presidente: Sr. Chew Tai Soo

Miembros: Sra. Yvonne Choi
Sr. Piotr Freyberg

5. El Grupo Especial se reunió con las partes el 30 de noviembre de 1988 y el 18 de enero de 1989. Recibió comunicaciones de los terceros países siguientes: el Canadá, Nueva Zelandia y los Estados Unidos. Las opiniones de estos países se resumen en los párrafos 79 a 89 infra. El Grupo Especial presentó a las partes su informe sobre el litigio el 25 de abril de 1989.

*Posteriormente se acordó que también tendría la misma composición el Grupo Especial Nueva Zelandia/Corea que se ocuparía también de la misma cuestión.

ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO

6. En su primera comunicación al Grupo Especial, la República de Corea adujo que la reclamación se había hecho de forma indebida al amparo del artículo XXIII del Acuerdo General y que, por ello, el Grupo Especial debía declararla improcedente. Corea pidió que el Grupo Especial resolviera sobre la cuestión de la improcedencia antes de examinar el fondo de la reclamación.

7. En favor de esta petición, Corea expuso los siguientes argumentos: desde su adhesión al Acuerdo General, venía aplicando a la carne vacuna, entre otros productos, restricciones amparadas en la sección B del artículo XVIII; había celebrado periódicamente consultas sobre estas restricciones de conformidad con el artículo XVIII.12 b) en el Comité de Restricciones a la Importación (Balanza de Pagos) del GATT; el último de los informes de este Comité era de 1987 y figuraba en el documento BOP/R/171; para junio de 1989 estaba prevista una nueva serie de consultas.

8. Corea arguyó asimismo que el Acuerdo General en su artículo XVIII.12 d) preveía expresamente un procedimiento de reclamación para el caso de que, a pesar de la vigilancia multilateral ejercida en virtud de otras disposiciones de la sección B del artículo XVIII, una parte contratante deseara impugnar la compatibilidad de las restricciones aplicadas al amparo de dicha sección.

9. Corea señaló además, que los procedimientos de reclamación previstos en los artículos XVIII.12 d) y XXIII diferían entre sí en varios aspectos importantes. Por ejemplo, en el marco del artículo XVIII.12 d) el reclamante había de establecer prima facie que las restricciones impugnadas eran incompatibles con las disposiciones de la sección B del artículo XVIII. En cambio, el artículo XXIII solamente exigía que se estableciera la existencia de anulación o menoscabo de ventajas resultantes para el reclamante, lo cual era independiente de la demostración de incompatibilidades con disposiciones del Acuerdo General. Estas diferencias se fundaban en razones válidas. Cuando los países aplicaban restricciones al amparo de la sección B del artículo XVIII y celebraban consultas regulares sobre tales medidas con un Comité cualificado del GATT que tomaba en consideración las conclusiones pertinentes del Fondo Monetario Internacional, tenían derecho a esperar que esas medidas no pudieran sencillamente impugnarse en virtud de las prescripciones relativamente vagas del artículo XXIII sobre anulación o menoscabo. De no ser así, carecía de sentido el ejercicio de la vigilancia multilateral con arreglo a la sección B del artículo XVIII.

10. El Grupo Especial decidió, según había solicitado Corea, resolver sobre la cuestión de la procedencia de manera inmediata y válida para el Grupo Especial de los Estados Unidos y para el de Australia, como sigue:

"Tras haber deliberado los grupos especiales llegaron a la conclusión de que se les había encomendado claramente la misión de examinar el fondo de los casos de conformidad con sus respectivos mandatos. Los grupos especiales concluyeron asimismo que no podían acceder a la petición de la República de Corea. Para llegar a sus conclusiones, los grupos especiales tomaron en cuenta las consideraciones siguientes:

- a) En la reunión celebrada por el Consejo del GATT en mayo de 1988, los Estados Unidos y Australia solicitaron el establecimiento de un Grupo Especial en virtud del párrafo 2 del artículo XXIII. La República de Corea accedió a esas peticiones y pidió que se establecieran dos grupos especiales separados. Como de costumbre, el Consejo del GATT estableció los grupos especiales por consenso. La República de Corea formó parte del consenso encaminado a establecer los dos grupos especiales en virtud de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XXIII.
- b) Los mandatos dados a los grupos especiales, y convenidos por las partes y por el Consejo, requerían que los grupos especiales examinasen, 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/6316 y por Australia en el documento L/6332 respectivamente, y formularen conclusiones que ayudaran a las PARTES CONTRATANTES a hacer recomendaciones o resolver sobre la cuestión, conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XXIII.

- c) El mandato no autorizaba a los grupos especiales a decidir sobre la procedencia de las respectivas reclamaciones."

ELEMENTOS DE HECHO

11. El caso presentado al Grupo Especial se refería a las medidas aplicadas por la República de Corea a las importaciones de carne de bovino (NCCA 02.01).

a) Aspectos generales

12. Desde su adhesión al Acuerdo General en 1967, Corea ha aplicado a diversos productos medidas por motivos de balanza de pagos. Desde ese año hasta el presente, las restricciones coreanas por motivos de balanza de pagos han sido objeto de exámenes regulares por el Comité de la Balanza de Pagos. En dicho período Corea ha suprimido o mitigado las restricciones aplicadas a algunos productos. En 1988, todavía se aplicaban a 358 productos, entre ellos la carne vacuna, restricciones que Corea justificaba por motivos de balanza de pagos. En 1979, el arancel aplicado por Corea a dicha carne se redujo del 25 al 20 por ciento y se consolidó en ese nivel. Las importaciones coreanas de dicha carne pasaron de 694 toneladas (peso del producto) en 1976 a 25.316 toneladas en 1981, 42.329 toneladas en 1982 y 51.515 toneladas en 1983.¹ El aumento de la oferta de carne de bovino, en razón de la creciente producción nacional y del incremento de las importaciones, dio lugar finalmente a una baja de los precios en el mercado nacional y al aumento de las presiones ejercidas por los productores coreanos de carne de bovino para que se les otorgara protección conetra los efectos adversos de las importaciones de dicho producto.

13. En octubre de 1984, Corea dejó de publicar las licitaciones para importaciones comerciales destinadas al mercado general, y en mayo de 1985 cesaron asimismo los pedidos de importaciones de carne de bovino de alta calidad, lo que dio lugar a una virtual interrupción de las importaciones comerciales del mencionado producto. Estas medidas ni se notificaron al Comité de la Balanza de Pagos ni se examinaron en él. Entre mayo de 1985 y agosto de 1988, no se realizaron importaciones comerciales de carne de bovino. Corea abrió de nuevo parcialmente su mercado en agosto de 1988, para permitir la entrada de hasta 14.500 toneladas (peso del producto) de carne de bovino antes de finales del año. Para 1989 se anunció un contingente máximo de 39.000 toneladas.

b) Consultas de Corea sobre las medidas adoptadas por motivos de balanza de pagos

14. En la última reunión del Comité de la Balanza de Pagos, celebrada en diciembre de 1987, "el Comité tomó nota con gran satisfacción de la mejora en la situación de la balanza comercial y de pagos de Corea desde la última consulta plena".² "La opinión prevaleciente expresada en el Comité fue que la situación actual y las perspectivas de la balanza de pagos eran tales que ya no resultaba posible justificar las restricciones a las importaciones en virtud de la sección B del artículo XVIII. Se recordaron también las condiciones establecidas en el párrafo 9 del artículo XVIII para la imposición de restricciones

¹Cifras facilitadas por la República de Corea

²La última consulta plena anterior a 1987 se celebró en noviembre de 1984.

comerciales por motivos de balanza de pagos y la afirmación que figuraba en la Declaración de 1979 sobre las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos en el sentido de que 'las medidas restrictivas del comercio no son, en general, un medio eficaz de mantener o restablecer el equilibrio de la balanza de pagos'. Se observó asimismo que muchas de las medidas restantes estaban relacionadas con las importaciones de productos agrícolas o con sectores industriales determinados, y se recordó la disposición de la Declaración de 1979 en el sentido de que 'las medidas restrictivas de la importación que se adopten por motivos de balanza de pagos no deberán estar encaminadas a proteger una rama de producción o un sector determinados'".

15. El Comité de la Balanza de Pagos "destacó, en consecuencia, la necesidad de establecer un calendario preciso para proceder rápidamente a la eliminación progresiva de las restricciones mantenidas por Corea por motivos de balanza de pagos. Se manifestó satisfecho de la disposición de Corea a llevar a cabo otra consulta plena con el Comité en la primera mitad de 1989. Sin embargo, se expresó la esperanza de que Corea pudiera, entretanto, establecer un calendario para la eliminación progresiva de las restricciones por motivos de balanza de pagos y considerase otras posibles justificaciones en virtud del Acuerdo General para las medidas restantes, eliminando así la necesidad de estas consultas. El representante de Corea declaró que no podía prejuzgar la política del próximo gobierno a este respecto".¹ Además, algunos miembros del Comité habían manifestado que "no esperaban necesariamente que Corea renunciase a invocar inmediatamente la sección B del artículo XVIII".

16. Los indicadores económicos de Corea desde las últimas consultas en el Comité de la Balanza de Pagos mostraban que se mantenía la favorable situación económica del pasado reciente. Según previsiones, el crecimiento económico en el período de enero a septiembre de 1988 habría sido un 12 por ciento superior al del mismo período de 1987. La relación de intercambio mejoró un 2,5 por ciento en los primeros nueve meses de 1988 al mismo tiempo que el desempleo pasaba del 4 por ciento en 1985 al 2,6 por ciento en el período de enero a septiembre de 1988. En cuanto a la balanza de pagos, la cuenta corriente arrojaba para los nueve primeros meses de 1988 un saldo favorable de 14.100 millones de dólares EE.UU frente a 9.900 millones de dólares para todo el año de 1987. Las reservas oficiales (brutas) habían pasado de 3.600 millones de dólares EE.UU a finales de 1987 (cantidad suficiente para financiar 1,1 meses de importaciones) a 12.300 millones a finales de 1988, (tres meses de importaciones). Finalmente, la relación entre la deuda exterior y el PNB había pasado del 30 por ciento en 1987 al 20,4 por ciento en el período comprendido entre enero y septiembre de 1988.²

c) Producción e importaciones coreanas de carne vacuna

17. En los últimos años del decenio de 1970 y primeros del de 1980, Corea adoptó diversas medidas destinadas a fomentar la reconstitución de la cabaña bovina. Entre tales medidas cabe citar la prohibición de los sacrificios de toros de peso inferior a 350 kg y de vacas de edad inferior a seis años. Además, Corea empezó a importar grandes cantidades de carne de bovino para consumo interno. Finalmente, Corea comenzó a aumentar los créditos destinados a ayudar a los ganaderos a constituir sus propios hatos y facilitó incentivos a los productores por las terneras que poseyeran (5.000 won por cabeza). El programa de créditos y las normas de restricción de los sacrificios dieron lugar a un fuerte aumento de las importaciones de bovinos en pie y de carne de bovino. Las importaciones coreanas de bovinos en pie pasaron de 8.138 cabezas en 1979 a la cota máxima de 67.706 cabezas alcanzada en 1983. En ese período, el promedio de las importaciones coreanas de carne de bovino fue de 30.330 toneladas métricas (peso del producto).³

¹El texto íntegro de las conclusiones del Comité de la Balanza de Pagos figura en el anexo I.

²Cifras resultantes de los cuadros del anexo II.

³Cifras coreanas.

18. La eficacia del programa dio lugar a un fuerte aumento de la cabaña bovina nacional. Los datos oficiales de Corea muestran que dicha cabaña casi se duplicó entre 1982 y 1986. El número total de cabezas de bovinos pasó de 1.312.000 el 1° de enero de 1982 a 2.553.000 el 1° de enero de 1986. De esta reconstitución de la cabaña bovina resultó finalmente una baja de los precios del ganado. Los precios de mercado de los bovinos en pie de razas autóctonas (400 kg) alcanzaron la cifra sin precedentes de 1,57 millones de won por cabeza en febrero de 1983 y comenzaron luego a descender a lo largo del período de 1984 a 1986 llegando a la cota inferior de 0,92 millones de won por cabeza en febrero de 1987.¹ Con la baja de los precios del ganado se redujo la rentabilidad para los ganaderos.

d) Régimen coreano de importación de carne vacuna

i) El régimen de importación anterior al 1° de julio de 1987

19. Antes del 1° de julio de 1987, las importaciones coreanas de carne de bovino se regían por la Ley de Transacciones de Comercio Exterior (modificada) que había entrado en vigor en 1967. En dicha Ley se estipulaba, entre otras cosas, la obligación del Ministro de Comercio e Industria de comunicar al público el modo de clasificación de los productos en a) productos de importación sujeta a aprobación automática; b) productos de importación sujeta a aprobación restringida; y c) productos de importación prohibida. Para los productos de importación restringida el Ministro debía establecer los procedimientos de control de sus importaciones, con inclusión de las eventuales limitaciones de las cantidades. Estas disposiciones se comunicaban en un aviso refundido para el público en general (el Aviso de Exportación e Importación). En 1967, la carne y los despojos comestibles se clasificaron como productos de importación restringida, a los efectos de la Ley de Transacciones de Comercio Exterior. En tanto que producto de importación restringida, la carne vacuna podía importarse previa recomendación de la Federación Nacional de Cooperativas Ganaderas (NLCF), con sujeción a las directrices dictadas por el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca (MAFF), que controlaba la asignación de los contingentes. Cuando las importaciones eran excesivamente cuantiosas en relación con el consumo, podían ajustarse o suspenderse.

20. En el marco de la Ley de Transacciones de Comercio Exterior, la República de Corea administraba las importaciones de carne vacuna mediante dos mecanismos independientes. Uno de ellos se aplicaba a las importaciones de carne de bovino destinada al consumo general interno y normalmente abarcaba más del 90 por ciento de las importaciones de dicha carne. La administración de éstas incumbía a la NLCF, establecida en 1981 en virtud de la Ley de Cooperativas Ganaderas. Sus funciones eran las siguientes: a) administración de un Fondo de Desarrollo Ganadero (financiado mediante gravámenes impuestos a las importaciones y contribuciones directas del Estado) con el deber primordial de facilitar préstamos en condiciones de favor a los ganaderos; b) establecimiento de mercados ganaderos; c) intervención en el mercado nacional para estabilizar los precios mediante la compra o venta de existencias; d) operaciones de importación; e) suministro de materiales agrícolas; f) comercialización de productos ganaderos; g) actividades bancarias en general; y h) servicios de extensión ganadera. La NLCF importaba carne vacuna destinada al mercado en general por un sistema de licitaciones, con arreglo a las directrices del Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca. La Federación envasaba una parte de la carne de bovino importada y entregaba otra parte, a precios inferiores a los del mercado mayorista nacional, a una entidad privada, la Korea Cold Storage Co., que efectuaba también operaciones de envase. El margen realizado entre el precio de venta al por mayor y los costos incurridos por la NLCF, que incluían el precio de compra de la carne de bovino importada, los derechos y los gastos de manipulación, se destinaba al Fondo de Desarrollo Ganadero.

¹Cifras obtenidas de los datos estadísticos de la Federación Nacional de Cooperativas Ganaderas.

21. El segundo de los mencionados mecanismos se aplicaba a las importaciones de carne vacuna de alta calidad destinada a la hostelería, y era administrado por el Centro Coreano de Suministros a la Hostelería Turística (KTHSC) entre 1981 y 1985. El KTHSC, organización representativa de los principales hoteles turísticos de Corea, se fundó en 1972 bajo jurisdicción del Ministerio de Transportes, para importar productos exclusivamente destinados a los hoteles turísticos. A solicitud del KTHSC, el Ministerio de Transportes daba traslado de las peticiones de importaciones de carne vacuna al Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca. El KTHSC pagaba a la NLCF, con destino al Fondo de Desarrollo Ganadero, un gravamen del 2 por ciento del precio c.i.f. de la carne vacuna importada. Las operaciones de importación de la NLCF quedaron virtualmente suspendidas en octubre de 1984 y las del KTHSC, en mayo de 1985.

ii) El régimen actual de importaciones

22. El 1º de julio de 1987, la Ley de Transacciones de Comercio Exterior fue sustituida por la Ley de Comercio Exterior (Ley N° 3895, de 31 de diciembre de 1986). El Gobierno de Corea estableció un nuevo organismo, la Organización de Comercialización de Productos Ganaderos (LPMO), que entró en vigor el 1º de agosto de 1988. Esta Organización administraba en exclusividad las importaciones de carne de bovino en el marco de las restricciones cuantitativas establecidas por el Gobierno coreano. Con arreglo a los decretos vigentes, modificados el 29 de diciembre de 1988, la LPMO tenía por cometidos:

- estabilizar los precios de los productos ganaderos mediante reajustes fluidos de la oferta y la demanda prestando así asistencia simultánea a los ganaderos y a los consumidores; y
- contribuir al mejoramiento de la balanza de pagos.

La LPMO tenía como función principal la administración de las restricciones contingentarias establecidas por el Gobierno. El Consejo de 15 directores de esta organización estaba integrado por los siguientes representantes:

Presidente (NLCF)

Director General, Dirección de Ganadería, Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca

Presidente, Cooperativa Ganadera de Pusan

Vicepresidente de Marketing, Federación Nacional de Cooperativas Agrícolas

Presidente, Cooperativa Agrícola de Baekam

Presidente, Sede Nacional de la Campaña de Mejoramiento Diético y de la Calidad de la Vida

Presidente, Asociación Coreana de Ganaderos Productores de Leche y de Carne

Profesor, Facultad de Ganadería, Universidad de Kunkook

Director de Investigaciones sobre Desarrollo Agrícola, Instituto de Economía Rural de Corea

Profesor, Facultad de Agricultura de la Universidad Nacional de Seúl

Presidente, LPMO

Presidente, Subcomité de Hoteles Turísticos, Asociación Turística de Corea

Presidente, Asociación de Restaurantes de Corea

Presidenta, Federación Coreana de Asociaciones de Amas de Casa

Vicepresidente principal, Asociación Coreana para la Protección de los Consumidores

23. En el marco de los actuales regímenes de importaciones, el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca establece un nivel máximo para éstas en función de diversos criterios, por ejemplo las estimaciones sobre producción nacional y consumo interno de carne de bovino. En 1988, la LPMO importó la carne vacuna mediante un sistema de licitaciones abiertas y revendió la mayor parte de ella mediante subastas en el mercado nacional.

24. Antes de revender la carne importada, por el sistema de subastas al por mayor (61,2 por ciento del volumen total) o directamente (38,8 por ciento) por ejemplo a los hoteles, la LPMO sumaba sus costos y un margen de beneficio. Entre agosto y octubre de 1988, la LPMO impuso un precio básico publicado que no se aplicaba a la carne vendida en las subastas mayoristas. A partir de octubre no se publicó ningún precio básico explícito en la inteligencia de que tenía que respetarse un cierto nivel de dicho precio. Tras haber deducido sus gastos generales, la diferencia entre el precio establecido en el contrato de importación y el precio de subasta (o el precio derivado de la venta directa) se pagaba al Fondo de Desarrollo Ganadero. Esta diferencia varió de un mes a otro y según los distintos tipos de carne de bovino pero en promedio fue de aproximadamente el 44 por ciento del precio de contrato en el período comprendido entre agosto y noviembre de 1988.

PRINCIPALES ARGUMENTOS

Consideraciones generales

25. Australia estimó que la prohibición de las importaciones de carne de bovino desde finales de 1984 hasta agosto de 1988 y las posteriores restricciones aplicadas por Corea mediante la imposición de un tope máximo eran contrarias a las disposiciones del párrafo 1 del artículo XI y no podían justificarse al amparo del párrafo 2 del mismo artículo XI, de la sección B del artículo XVIII ni de ningún otro artículo del Acuerdo General. Las restricciones violaban asimismo el párrafo 4 del artículo II del Acuerdo General. Además, Australia puso en duda que las medidas fueran conformes con las disposiciones de los artículos II.1 b), X y XIII. Aludió a los argumentos formulados acerca de estos artículos en las comunicaciones de terceras partes interesadas, y pidió que el Grupo Especial considerase también esa argumentación. Los argumentos pertinentes se resumen en los párrafos 84 y 85 *infra*. Australia concluyó en consecuencia que las restricciones impuestas por Corea a las importaciones de carne vacuna habían dado lugar a anulación y menoscabo de las ventajas resultantes para Australia en el sentido del artículo XXIII.2 del Acuerdo General, y habían causado daño grave a sus intereses comerciales.

26. La República de Corea adujo que las restricciones que aplicaba a las importaciones de carne vacuna estaban amparadas por las disposiciones del artículo XVIII.B relativas a la balanza de pagos y, por tanto, no eran incompatibles con el Acuerdo General. Además, la reclamación de Australia no podía examinarse según las normas previstas en el artículo XXIII, habida cuenta de las normas y procedimiento estipulados en el artículo XVIII.12 d).

Artículo XI.1

27. Australia afirmó que las decisiones del Gobierno de Corea relativas a las importaciones de carne de bovino se habían basado exclusivamente en la situación de la oferta y la demanda internas y en consideraciones de protección del sector. Por ello, las restricciones debían examinarse en el marco de las disposiciones del artículo XI. Australia afirmó asimismo que las restricciones cuantitativas y la prohibición aplicadas por Corea desde 1984/85 a las importaciones de carne vacuna eran presuntamente incompatibles con el Acuerdo General en virtud de lo dispuesto en el artículo XI.1 que estipulaba que "ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación ... ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación o por medio de otras medidas". Australia sostuvo que las restricciones no podían justificarse al amparo de las disposiciones de exención estipuladas en el artículo XI.2 por no ser medidas necesarias para la ejecución de iniciativas gubernamentales encaminadas a restringir la cantidad de la carne de bovino nacional que pudiera ser vendida o producida, o a eliminar un sobrante temporal poniendo este sobrante a la disposición de ciertos grupos de consumidores a precios inferiores a los del mercado.

28. Si bien el Gobierno de Corea había aludido frecuentemente al régimen de importación aplicado durante el período transcurrido desde finales de 1984 hasta el segundo semestre de 1988, calificándolo de "suspensión de las importaciones" ello no alteraba, en opinión de Australia, el hecho de que en dicho período Corea no permitió importaciones comerciales de carne de bovino, es decir, las medidas tuvieron el efecto de una prohibición de las importaciones. Las estadísticas oficiales de las importaciones coreanas apoyaban esta afirmación. Australia hizo asimismo observar que si bien había habido una muy modesta mitigación de la prohibición de las importaciones de carne de bovino en el segundo semestre de 1988, los mecanismos fundamentales de control de las mismas seguían básicamente invariables. El Gobierno de Corea había comunicado a Australia que el acceso, anunciado el 26 de julio, de 14.500 toneladas para 1988 no era propiamente un contingente definitivo sino la cantidad que, según las previsiones, quizá hubiera que importar para compensar una probable escasez de la oferta. Cabía afirmar que la parcial (y posiblemente transitoria) mitigación oficial de la prohibición de las importaciones de carne de bovino en el segundo semestre de 1988 significaba que los controles permanentes impuestos al acceso al mercado constituían ahora restricciones y no la prohibición anteriormente existente. A pesar de ello, Australia afirmaba que Corea seguía claramente quebrantando las obligaciones que le imponía el artículo XI.1.

29. Corea no negó que las restricciones aplicadas a la carne de bovino fueran contrarias a las disposiciones del artículo XI, pero afirmó que se justificaban en virtud de la sección B del artículo XVIII.

Artículo II

30. Australia observó que el régimen de importación de carne vacuna introducido en agosto de 1988 incluía el establecimiento de la Organización de Comercialización de Productos Ganaderos (LPMO). Esta organización era la vía única para las importaciones de carne vacuna destinada tanto al consumo general como a los hoteles e instalaciones turísticas. Australia afirmaba que en el marco del nuevo régimen, que no representaba modificación ninguna del sistema anterior, el Ministerio Coreano de Agricultura, Silvicultura y Pesca (MAFF) establecía el nivel máximo de las importaciones previa recomendación de la LPMO. Esta organización procedía luego a importar la carne de bovino mediante licitaciones abiertas y la vendía de manera coherente con el objetivo de estabilización de los precios de dicha carne, que perseguía el Gobierno coreano. Al hacerlo, la LPMO controlaba la frecuencia y las especificaciones de las licitaciones, la cantidad de los distintos tipos de carne de bovino importada, el precio y la distribución de las importaciones y el precio de venta o colocación. En las licitaciones podían participar los países que cumplieran las prescripciones coreanas en materia de sanidad humana y animal. La primera licitación de la LPMO se convocó el 9 de agosto de 1988 y hasta principios de diciembre de ese mismo año habían tenido lugar cuatro de tales licitaciones.

31. La LPMO colocaba la carne de bovino importada, en condiciones mayoristas, a precios equivalentes al promedio de los precios mayoristas que alcanzaba la carne de bovino coreana en las subastas celebradas en Seúl durante los diez días precedentes a esa colocación o venta. Así pues, argüía Australia, la LPMO aplicaba un mecanismo de equiparación de precios para nivelar el precio de la carne de bovino importada con los precios mayoristas internos. La diferencia resultante entre el precio de venta al por mayor y el precio de compra de la LPMO se transfería luego al Fondo de Desarrollo Ganadero. Australia entendía que este mecanismo se aplicaba en la actualidad tanto a la carne de bovino importada para mercado general como a la destinada al mercado de los hoteles, aunque las autoridades coreanas no habían tomado todavía una decisión en cuanto a las disposiciones que se aplicarían en el futuro a las importaciones de carne vacuna destinada a los hoteles. El mecanismo de equiparación de precios daba lugar a unos beneficios monopolísticos excesivos que en la práctica incrementaban la protección por encima de la que otorgaba el derecho consolidado. Australia señaló también que el efecto de ese mecanismo era desigual pues el porcentaje del aumento de precio era en general inferior en el caso de los tipos o cortes de carne de bovino más caros y en el de la carne importada a partir de fuentes

más caras y, por el contrario, era inferior en el caso de la carne de las categorías tradicionalmente importadas de Australia.

32. En suma, Australia estimaba que la LPMO era un monopolio de importación autorizado en el sentido del párrafo 4 del artículo II y que los aumentos de precio que esa organización aplicaba a las importaciones violaban lo dispuesto en dicho párrafo y venían a sumarse al arancel aplicado por Corea a las importaciones de carne vacuna, que estaba consolidado en el 20 por ciento ad valorem.

33. Corea respondió que importaba señalar desde el principio que el mecanismo de la LPMO no representaba de por sí una restricción de las importaciones. Sencillamente, esta organización carecía de autoridad para establecer o modificar las limitaciones cuantitativas impuestas a las importaciones de carne vacuna. Tampoco tenía dicha organización la misión de hacer al Gobierno coreano recomendaciones acerca del nivel adecuado de las importaciones. Por el contrario, la LPMO administraba las importaciones de carne vacuna dentro del marco de las restricciones cuantitativas establecidas por el Gobierno. Como la LPMO no pasaba de ser un mecanismo de ejecución, sus objetivos nada tenían que ver con la justificación de las restricciones aplicadas por el Estado a la carne de bovino. En cuanto al Fondo de Desarrollo Ganadero, los gastos costeados a partir de él eran administrados por la NLCF bajo instrucciones del Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca.

34. Corea respondió además que mientras aplicara restricciones cuantitativas que se justificasen en virtud de la sección B del artículo XVIII, tales restricciones tenían que administrarse, es decir, tenían que asignarse entre los distintos proveedores. En cuanto a la administración de las restricciones, la sección B del artículo XVIII hacía referencia a los principios enunciados en el artículo XIII de evitar la discriminación entre abastecedores extranjeros que desearan exportar al país que aplicaba las restricciones cuantitativas. No obstante, el artículo XIII no era la única norma que un país hubiera de observar al importar productos a los que aplicase restricciones. El país importador debía seguir respetando también sus consolidaciones arancelarias a pesar de que pudiese justificar en virtud del Acuerdo General la aplicación de restricciones cuantitativas a los productos en cuestión. Así pues, aunque el artículo XVIII permitía a un país imponer restricciones cuantitativas por motivos de balanza de pagos, no autorizaba recargos que incrementasen los derechos de importación por encima del nivel consolidado en el GATT. Así había quedado claramente establecido por el Grupo de Trabajo que examinó el recargo arancelario impuesto por los Estados Unidos por motivos de balanza de pagos en 1971.¹

35. Por consiguiente, suponiendo que Corea pudiera lícitamente mantener restricciones cuantitativas al amparo de la sección B del artículo XVIII, la administración de esas restricciones por la LPMO estaba sujeta a dos prescripciones del Acuerdo General: primera, la LPMO tenía que administrarlas de manera compatible con el artículo XIII; segundo, la LPMO no podía imponer a las importaciones de carne de bovino recargos superiores al arancel aplicado por el país a dicho producto, consolidado con arreglo al artículo II. Estas eran las normas pertinentes para el examen del funcionamiento de la LPMO por el Grupo Especial. Corea explicó que las partes de los contingentes se asignaban a los proveedores extranjeros que hubieran presentado la oferta más baja en la licitación convocada por la LPMO. La carne de bovino proveniente del licitador adjudicatario estaba sujeta al derecho arancelario consolidado, del 20 por ciento. Además, en virtud de la Ley de Ingresos Fiscales para la Defensa Nacional, se recaudaba un 2,5 por ciento. Este gravamen extraordinario no era incompatible con las disposiciones del Acuerdo General porque se aplicaba por igual a todos los productos nacionales y extranjeros e inclusive a los ingresos de los asalariados. A las importaciones de carne de bovino no se aplicaba ningún otro impuesto, gravamen o recargo. Además, Corea negó que la LPMO, al revender

¹Recargo transitorio de importación de Estados Unidos, IBDD, 18S/233, 245

en el mercado nacional la carne de bovino importada equiparara los precios de esa carne con el de la de producción nacional. Corea recordó que virtualmente toda la carne de bovino importada se vendía mediante subastas en el mercado mayorista, o a precios equivalentes o inferiores al precio medio que alcanzaba en la subasta la carne de bovino importada. Así pues, en opinión de Corea, el funcionamiento de la LPMO era compatible con el artículo II.

Artículo XVIII.B

a) Aspectos de procedimiento

36. La República de Corea dijo que Australia no podía impugnar al amparo del artículo XXIII la compatibilidad de las restricciones coreanas con el Acuerdo General porque existía un procedimiento especial de revisión en la sección B del artículo XVIII, además de los resultados reales de los exámenes realizados por el Comité de la Balanza de Pagos en virtud de dicha sección. Corea aludió al caso estudiado por un Grupo Especial reciente¹ en el cual los Estados Unidos habían impugnado las preferencias arancelarias concedidas por la Comunidad Europea a los frutos cítricos de algunos países del Mediterráneo con los cuales la Comunidad había concertado acuerdos de libre comercio. En dicho caso, la Comunidad arguyó que la reclamación de los Estados Unidos era improcedente en el marco del artículo XXIII. Se refirió al párrafo 7 del artículo XXIV que, en opinión de la Comunidad, constituía el mecanismo exclusivo para examinar la compatibilidad con el Acuerdo General de las preferencias arancelarias y los correspondientes acuerdos de libre comercio. El Grupo Especial admitió la reclamación de los Estados Unidos pero se negó a examinar el fondo de la misma a la luz del artículo XXIII.1 a). En vez de ello, el Grupo Especial examinó el fondo de la reclamación de los Estados Unidos únicamente en el marco del artículo XXIII.1 b), con lo que su examen quedó limitado a la cuestión de la anulación o menoscabo "sin violación".

37. Corea sostuvo por tanto que Australia tendría que demostrar que había habido anulación o menoscabo "sin violación". Con referencia al caso antes mencionado en el que el Grupo Especial de los cítricos estimó que "el criterio, seguido hasta entonces por las PARTES CONTRATANTES, de no recurrir nunca al procedimiento del párrafo 2 del artículo XXIII para formular recomendaciones o estatuir sobre la conformidad con el Acuerdo General de las medidas sujetas al procedimiento de examen especial era acertado"², excluyendo así la posibilidad de examinar la reclamación de los Estados Unidos en el marco del párrafo 1 a) del artículo XXIII, Corea argumentó que si el artículo XXIV.7 se consideraba un procedimiento de examen especial como en el caso antes mencionado, el párrafo 12 del artículo XVIII establecía a fortiori un procedimiento de esa índole.

38. En opinión de Corea, este principio era evidente. Si las medidas eran objeto de examen en el GATT según procedimientos especiales, carecía de sentido permitir que fueran impugnadas también en virtud del artículo XXIII. Con esa duplicación se malgastaban los recursos de todas las partes interesadas, en particular los de los órganos del GATT encargados del examen especial, y los del país cuyas medidas eran objeto de examen. Además, en la medida en que las normas del examen en virtud del artículo XXIII eran diferentes de las aplicadas al procedimiento de examen especial, el examen en el marco del artículo XXIII anulaba o invalidaba este último.

39. Australia respondió que la conclusión del informe del Grupo Especial de los cítricos citada por Corea en el párrafo 37 supra era una cuestión especialmente litigiosa y que ese informe no fue adoptado por el Consejo. Por consiguiente, las conclusiones del Grupo Especial de los cítricos no eran en modo

¹Comunidad Europea - Trato arancelario concedido a las importaciones de productos cítricos procedentes de algunos países de la región del Mediterráneo, L/5776, de 7 de febrero de 1985. Este informe no fue adoptado por el Consejo del GATT.

²Ibidem, párr. 4.16

alguno vinculantes. El examen de las deliberaciones del Consejo sobre el informe revelaba que muchas partes contratantes, partidarias o no de la recomendada "solución económica" de la diferencia, tenían reservas acerca de las distintas conclusiones. La opinión de Australia quedó claramente expuesta en la comunicación que, como tercera parte interesada, hizo al Grupo Especial de los cítricos.¹ Los Estados Unidos mantuvieron la misma posición y, en los primeros debates del informe del Grupo Especial celebrados en el Consejo (documento C/M/186), señalaron que el apoyo de la CEE a los criterios del Grupo Especial suponían una posición "opuesta a la adoptada en exámenes por grupos de trabajo de sus acuerdos sobre preferencias, es decir, que las partes contratantes conservaban sus derechos según los artículos XXII y XXIII". La constatación llevaba a una conclusión en modo alguno evidente, a saber, que el hecho de que algo no se hubiera hecho nunca significaba que había cierto "acuerdo" de facto en que era práctica aceptada que tal cosa no podía o no debía hacerse. Otra conclusión más plausible era que todavía no se había presentado una situación en la que se hubiera considerado necesario el recurso al procedimiento del artículo XXIII. De hecho, Australia no era consciente de ningún acuerdo, implícito ni explícito, que corroborase la llamada práctica constatada por el Grupo Especial de los cítricos. Australia argüía que, como tal práctica implicaría una cesión de derechos básicos dimanantes del Acuerdo General, tal acuerdo necesitaría una decisión explícita de las PARTES CONTRATANTES.

40. Corea respondió a esto que Australia olvidaba su derecho a impugnar en todo momento la compatibilidad de las restricciones por motivos de balanza de pagos con el Acuerdo General, en virtud de las normas y procedimiento idóneos previstos en el artículo XVIII.12 d). No era cuestión de ceder derechos básicos dimanantes del Acuerdo General, ni había citado Australia ningún argumento o precedente contrario a la lógica de la norma del Grupo Especial de los cítricos, que era evidente. Además, Corea hizo referencia a la siguiente afirmación que figura en el informe del Grupo de Trabajo de 1955 y de la cual podía claramente deducirse que el recurso idóneo para una reclamación acerca de la compatibilidad de las restricciones por motivos de balanza de pagos con el Acuerdo General era lo dispuesto en el artículo XVIII.12 d) y no lo estipulado en el artículo XXIII:

"El Grupo de Trabajo creía que no sería conveniente establecer en el artículo XI un procedimiento para tratar los casos de infracción de las disposiciones del artículo, ya que la solución de dichos casos figura en las disposiciones de los artículos XXII y XXIII del Acuerdo General" (IBDD 3S/55, 78, párrafo 74).

El Grupo de Trabajo decidió no incluir un mecanismo de examen multilateral para supervisar la justificación de las restricciones cuantitativas impuestas de conformidad con el párrafo 2 del artículo XI porque consideraba apropiado que estas restricciones se impugnaran en virtud del procedimiento general previsto en el artículo XXIII. Por otra parte, el mismo Grupo de Trabajo incorporó un mecanismo de examen multilateral (artículo XVIII.12 b)) para supervisar la justificación de las restricciones cuantitativas impuestas de conformidad con la sección B del artículo XVIII. Además, evitando conscientemente toda duplicación de los procedimientos de solución de diferencias, el Grupo de Trabajo estableció un procedimiento separado de reclamación para impugnar estas restricciones, con normas más rigurosas, en el artículo XVIII.12 d). Era obvio que el Grupo de Trabajo no preveía que las restricciones examinadas por el Comité de la Balanza de Pagos en virtud del artículo XVIII.12 b) pudieran también impugnarse con arreglo a las normas relativamente menos rigurosas del artículo XXIII.

41. Australia respondió que en el artículo XXIII se contemplaba la solución de los litigios en caso de incumplimiento de obligaciones dimanantes de todas y cada una de las disposiciones del Acuerdo General. Lógicamente, el procedimiento de consulta estipulado en el artículo XVIII.12 d) se utilizaría en situaciones en las que las dos partes estuvieran de acuerdo en que las restricciones a la importación

¹Ibidempág. 78, párr. 102

de que se tratase eran restricciones aplicadas por motivos de balanza de pagos y ambas partes estimaran que dicho procedimiento era adecuado y útil. Corea había hecho declaraciones unilaterales en el sentido de que sus restricciones a la importación de carne de bovino se habían aplicado y se aplicaban por motivos de balanza de pagos. En cambio, Australia había demostrado que las medidas y su aplicación y administración se fundaban en motivos de protección del sector y debían considerarse contrarias a las obligaciones estipuladas en los artículos XI.1 y II.4.

42. Corea replicó que Australia cometía un error de análisis. El mero hecho de que Australia no aceptara que las restricciones aplicadas por Corea a las importaciones de carne de bovino se justificaban por motivos de balanza de pagos no significaba que tales restricciones estuvieran injustificadas, o que Australia pudiera ignorar el procedimiento previsto en la sección B del artículo XVIII para expresar su desacuerdo. Según Corea, Australia podía impugnar la justificación de las restricciones coreanas por motivos de balanza de pagos en las consultas regulares celebradas ante el Comité de la Balanza de Pagos de conformidad con el artículo XVIII.12 b), o en cualquier momento con arreglo al procedimiento de reclamación especial previsto en el artículo XVIII.12 d). Si el Grupo Especial examinaba la reclamación de Australia en el marco de las normas del artículo XXIII aceptaba que ese país o cualquier otro país que deseara impugnar una medida adoptada por motivos de balanza de pagos pudiera hacer caso omiso de lo dispuesto en el artículo XVIII.12 d). De hacerlo así, el Grupo Especial haría que cayeran en desuso las disposiciones de este último artículo. El procedimiento general del artículo XXIII sobreesería el procedimiento de examen especial previsto en el artículo XVIII.12 d), lo que equivaldría a una enmienda indebida del Acuerdo General, en infracción del artículo XXX.

43. Por consiguiente, arguyó Corea, de acuerdo con la práctica ya antigua de las PARTES CONTRATANTES, Australia no tenía derecho a presentar al amparo del artículo XXIII.1 a) una reclamación acerca de posibles incompatibilidades de las restricciones litigiosas aplicadas a la carne vacuna con las disposiciones del Acuerdo General. En vez de ello, Australia tendría que demostrar que las restricciones coreanas constituían un caso de anulación o menoscabo "sin violación" en virtud de las disposiciones de los apartados b) o c) del párrafo 1 del artículo XXIII. En opinión de Corea no había regla fácil para demostrar anulación o menoscabo "sin violación". Lo que no admitía dudas era que la parte reclamante tenía que presentar una "justificación detallada".¹ Hasta la fecha, Australia no había aportado ninguna justificación de esta índole.

44. Corea se refirió de nuevo al caso de los productos cítricos arriba mencionado y adujo que el Grupo Especial llegó a su conclusión de anulación o menoscabo "sin violación" analizando si, entre otras cosas, los Estados Unidos, parte reclamante, habían podido razonablemente prever las restricciones litigiosas. Dicho Grupo Especial no pudo llegar a la conclusión de que los Estados Unidos no habían podido razonablemente prever las medidas en litigio.² Análogamente, en el presente caso Australia no podía aducir que no había podido prever razonablemente las restricciones aplicadas por Corea a las importaciones de carne de bovino ya que este último país venía manteniendo dichas restricciones desde su adhesión al Acuerdo General y había celebrado consultas regulares acerca de ellas en el marco de la sección B del artículo XVIII.

45. Australia rechazó el argumento de que el fondo del caso sólo pudiera examinarse en el marco de las disposiciones de los apartados b) o c) del párrafo 1 del artículo XXIII, argumento que se basaba

¹Exposición acordada de la práctica consuetudinaria del GATT en materia de solución de diferencias (artículo XXIII, párr. 2), IBDD 26S/235, párr. 5.

²L/5776, párrs. 4.32 y 4.33

por completo en la aceptación de la validez de la conclusión que figuraba en el párrafo 4.16 del Informe del Grupo Especial de los cítricos. Ya se había hablado del carácter defectuoso de esta conclusión y de su falta de fuerza persuasiva. En opinión de Australia, las restricciones aplicadas por Corea a las importaciones de carne vacuna y la administración de las mismas eran y habían sido contrarias a las obligaciones que correspondían a este último país en virtud del Acuerdo General. Esta era la posición de la que Australia había partido para solicitar el establecimiento del presente Grupo Especial y, como tal, formaba parte integrante del mandato del mismo. Por consiguiente, el Grupo Especial tenía por misión formular constataciones y conclusiones acerca de si las medidas habían sido y eran contrarias a obligaciones dimanantes del Acuerdo General.

46. Corea replicó que el mandato del Grupo Especial no excluía la posibilidad de examinar lo dispuesto en el artículo XVIII.12 d) en relación con las disposiciones del artículo XXIII.

47. Australia adujo que el derecho de recurso al artículo XXIII para examinar un supuesto incumplimiento de obligaciones dimanantes del Acuerdo General cuando la parte demandada aducía una justificación en virtud del artículo XVIII.B había sido abordado por el Consejo del GATT en un caso reciente. En su reunión de los días 10 y 11 de noviembre de 1987¹, el Consejo estableció un Grupo Especial encargado de examinar las restricciones impuestas por la India a las importaciones de almendras, a pesar de que este país había argumentado en anteriores reuniones del Consejo que debía seguirse el procedimiento estipulado en el párrafo 12 d) de la sección B del artículo XVIII. Corea fue parte en el consenso que condujo al establecimiento de ese Grupo Especial.

48. Corea respondió que, en su opinión, el Consejo nada había resuelto al establecer el Grupo Especial de las almendras, antes mencionado. Si bien la cuestión de la relación entre los artículos XVIII.B y XXIII se planteó cuando los Estados Unidos solicitaron un grupo especial para examinar las restricciones a la importación aplicadas por la India a las almendras, el Consejo no llegó a ninguna conclusión en esa oportunidad. Sin embargo, las deliberaciones habidas en el Consejo revelaron que la relación entre los artículos XVIII.12 d) y XXIII era controvertida. Cuando se llegó a acuerdo sobre el mandato uniforme para ese Grupo Especial, varios países se reservaron el derecho de hacer comunicaciones al Grupo Especial sobre esta cuestión. Como en el caso presente, dicho mandato no excluía el examen de lo dispuesto en el artículo XVIII.12 d) en relación con las disposiciones del artículo XXIII. Por consiguiente, el hecho de que Corea fuera parte en el consenso por el que se estableció el mandato del Grupo Especial en el caso de las almendras de la India no impedía en modo alguno a Corea plantear la relación entre los mencionados artículos como la cuestión fundamental que en realidad era. Lo mismo podía argüirse en relación con el acuerdo dado por Corea al mandato del presente Grupo Especial.

49. Corea adujo además que en ninguno de los precedentes del GATT se abordaba la cuestión fundamental que se planteaba en el caso presente. Si la reclamación de Australia se examinaba en el marco del artículo XXIII, ningún país consideraría siquiera en adelante la posibilidad de prevalerse del artículo XVIII.12 d). Corea había señalado que este artículo hacía bastante difícil que un país pudiera reclamar acerca de una medida adoptada por motivos de balanza de pagos que hubiera sido examinada por el Comité de la Balanza de Pagos. De hecho, las prescripciones de esta disposición eran más exigentes para el país reclamante que las del artículo XXIII. Estas diferencias se fundaban en razones válidas. Cuando los países aplicaban restricciones al amparo de la sección B del artículo XVIII y celebraban consultas regulares sobre tales medidas con un comité cualificado del GATT que tomaba

¹Véase documento C/M/215.

en consideración las conclusiones pertinentes del Fondo Monetario Internacional, tenían derecho a esperar que esas medidas no pudieran sencillamente impugnarse en virtud de las prescripciones relativamente vagas del artículo XXIII sobre anulación y menoscabo. De no ser así, carecería de sentido el ejercicio de la vigilancia multilateral.

50. Corea sólo podía pensar en una manera de no poner necesariamente en cuestión la relación entre las disposiciones del artículo XXIII y las del artículo XVIII.12 d) en el caso presente. Para ello, el Grupo Especial tendría que distinguir entre la intensificación de las medidas en 1984/85 (que no se debió a motivos de balanza de pagos sino a motivos de protección del sector de la carne vacuna) y las restricciones impuestas inicialmente a las importaciones de carne vacuna por motivos de balanza de pagos. Corea no estaba a favor de que adoptara este método, porque consideraba que los problemas de balanza de pagos seguían motivando y caracterizando las restricciones en su conjunto. No obstante, Corea opinaba que era posible adoptar otro método, que insistiera en que, en sí, la intensificación de las medidas de 1984/1985 no estaba motivada por la balanza de pagos.

b) Justificación de las restricciones

51. Corea sostuvo que podía ser que el Grupo Especial considerara, pese al informe del Grupo Especial que se había preocupado de los productos cítricos y a los argumentos en materia de procedimiento expuestos por Corea, que el solo hecho de que en el artículo XVIII.B figurara un procedimiento especial de examen no era óbice para que Australia impugnara en virtud del artículo XXIII la conformidad de las restricciones coreanas con el Acuerdo General. En tal caso, Corea afirmaba que de todos modos la impugnación de la conformidad de esas restricciones con el Acuerdo General no podía prosperar habida cuenta de los resultados efectivos de las consultas regulares celebradas conforme al artículo XVIII.B. Corea adujo que las PARTES CONTRATANTES del GATT habían autorizado sus restricciones a la importación de carne vacuna con arreglo al artículo XVIII.B y explicó que desde su adhesión al Acuerdo General había aplicado a diversos productos restricciones por motivos de balanza de pagos. El número de las importaciones sometidas a restricciones se había reducido sin embargo gradualmente en el curso de los últimos años y en la actualidad seguían sujetos a restricción unos 358 productos, en su mayoría agropecuarios, entre los que figuraba la carne vacuna. A lo largo de los años Corea había celebrado regularmente consultas acerca de esas restricciones en el marco del artículo XVIII.B. La justificación de sus restricciones jamás había sido puesta en tela de juicio hasta la última serie de consultas plenas, llevada a cabo en diciembre de 1987.¹ Según la opinión "prevaleciente" expresada en el informe del Comité de la Balanza de Pagos sobre esas últimas consultas, ya no resultaba "posible" justificar esas restricciones a la importación en virtud del artículo XVIII.B.² Estaba claro que el Comité de la Balanza de Pagos había manifestado así por vez primera dudas acerca de la justificación futura de las restricciones coreanas mantenidas por motivos de balanza de pagos. Ello no obstante, resultaba igualmente claro que ese Comité del GATT no había formulado la conclusión de que la aplicación presente o pasada de las restricciones coreanas por motivos de balanza de pagos fuera incompatible con el artículo XVIII.B.

52. Australia replicó que la situación de la balanza de pagos de Corea sólo había sido objeto de dos consultas plenas en el Comité de la Balanza de Pagos durante el período de 1984 a 1988. En ninguna de esas dos ocasiones había "autorizado" el Comité ninguna en particular ni la totalidad de las medidas que Corea pretendía justificar por motivos de balanza de pagos. De hecho, el Comité no llegó a un

¹Véanse, por ejemplo, los documentos BOP/R/163 (de 23 de octubre de 1986); BOP/R/146 (de 15 de noviembre de 1984).

²BOP/R/171 (de 10 de diciembre de 1987), pág. 7

consenso sobre ninguna recomendación o conclusión.¹ La posición de Corea había contribuido a impedir la formulación de recomendaciones consensuadas en el seno del Comité de la Balanza de Pagos durante las consultas de 1987. A pesar de ello no pudo impedir que en el informe se incluyera lo siguiente: "La opinión prevaleciente expresada en el Comité fue que la situación actual y las perspectivas de la balanza de pagos eran tales que ya no resultaba posible justificar las restricciones a las importaciones en virtud de la sección B del artículo XVIII." Se manifestó también la opinión de que no serían necesarias nuevas consultas en el marco del párrafo 12 b) del artículo XVIII.B.

53. Al responder, Corea rechazó decididamente toda sugerencia de que hubiera utilizado indebidamente o menoscabado el procedimiento de la balanza de pagos en el GATT. Además, Corea afirmó que las expresiones utilizadas por el Comité eran más mesuradas de lo que había sugerido Australia. Además, si el Comité hubiera determinado la existencia de alguna incompatibilidad, habría hecho recomendaciones explícitas en tal sentido al Consejo.² Lo que era quizá todavía más importante, en el informe de dicho Comité se decía que éste no esperaba "necesariamente que Corea renunciase a invocar inmediatamente la sección B del artículo XVIII, sino que estableciera un calendario previsto para la eliminación progresiva de las restricciones restantes mantenidas por motivos de balanza de pagos".³ En otras palabras, ese Comité había aceptado que Corea podría seguir valiéndose del artículo XVIII.B durante algún tiempo más. Corea estaba efectivamente preparándose ya para las nuevas consultas conforme al artículo XVIII.B que se llevarían a cabo en junio de 1989. Estas carecerían de sentido si no podía ya, como alegaba Australia, prevalerse de la sección B del artículo XVIII. El Comité de la Balanza de Pagos examinaba las restricciones en el marco de dicha sección en nombre de las PARTES CONTRATANTES.⁴ Desde su adhesión al Acuerdo General, las restricciones aplicadas por Corea conforme a dicha sección B se habían examinado con regularidad, sin que se hubiera jamás desautorizado la aplicación de las disposiciones de la misma. Con todo respeto, Corea sostenía que el Grupo Especial no podía, con efecto retroactivo, sustituir el juicio de las PARTES CONTRATANTES por el suyo propio.

54. Corea adujo que en los últimos años Australia había planteado bilateralmente, en varias ocasiones, objeciones acerca de las restricciones coreanas a la importación de carne vacuna. Si esas conversaciones bilaterales no habían desembocado en el resultado deseado por Australia, que era lo que al parecer ocurría, lo que cabía esperar era que dicho país procediera a abordar el asunto en cuestión multilateralmente, en las consultas celebradas en el marco del Comité de la Balanza de Pagos del GATT. Ahora bien, incluso en fecha tan próxima como la de las últimas consultas sobre balanza de pagos, celebradas en diciembre de 1987, Australia había guardado silencio sobre el particular.

55. Australia respondió que el hecho de que no hubiera impugnado anteriormente en el GATT las restricciones aplicadas por Corea a la importación de carne de bovino en modo alguno prejuzgaba su derecho a hacer que tales restricciones se examinaran en el marco del artículo XXIII. Como mínimo en dos informes adoptados de grupos especiales figuraban conclusiones de que una contravención de las disposiciones del Acuerdo General no se convertía en lícita por el hecho de que nadie la impugnara

¹Véanse los documentos BOP/R/146 de 15 de noviembre de 1984 y BOP/R/171 de 10 de diciembre de 1987.

²Véase la Declaración sobre las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos, IBDD 26S/223, 227, párr. 13 (1980).

³BOP/R/171, párr. 9

⁴Véase la Nota del Presidente de ese Comité, IBDD 18S/51 y 55, párr. 10 (1972).

o porque prescribiera en el tiempo.¹ Australia se había visto obligada a entablar una acción en el GATT en el presente caso después de llevar a cabo discusiones bilaterales amplias aunque sin resultados. El Gobierno de Corea había instado una y otra vez a que la cuestión se mantuviera en el nivel bilateral en razón de la sensibilidad política interna de la cuestión del acceso de la carne de bovino, especialmente en 1987.

56. Corea replicó seguidamente que las PARTES CONTRATANTES, cuando acordaron establecer un grupo especial, restringieron el mandato de éste al examen de las restricciones coreanas a la importación de carne vacuna. Estas, sin embargo, formaban parte de un conjunto de restricciones que seguían en vigor para proteger la balanza de pagos de Corea. Era pues probable que las conclusiones acerca de la justificación de las restricciones coreanas a la importación de carne vacuna conforme al artículo XVIII.B tuvieran asimismo una incidencia en la justificación de esas otras restricciones. Estas últimas, empero, caían fuera del mandato del Grupo Especial. Y Corea no podía aceptar que se impugnara la totalidad de sus restricciones mantenidas por motivos de balanza de pagos a partir de la actual reclamación de Australia. Sin embargo, en el supuesto de que el Grupo Especial estimara posible separar las restricciones a la importación de carne vacuna y circunscribir a ellas su propio análisis Corea consideraba que era inconcebible que el Fondo Monetario Internacional pudiera hacer lo mismo.

57. Australia respondió que el mandato del Grupo Especial fue acordado mediante un consenso al que se sumó Corea. Australia estimaba que el mandato establecía claramente que debía llegarse a una conclusión sobre la compatibilidad con el Acuerdo General de las restricciones aplicadas por Corea a las importaciones de carne vacuna. Otras posibles implicaciones de una conclusión contraria a la compatibilidad de otras restricciones a la importación que pretendieran también justificarse por motivos de balanza de pagos no eran de la incumbencia del Grupo Especial. Con toda seguridad, Australia no podía aceptar el argumento de que un grupo especial no podía examinar una violación de las disposiciones del Acuerdo General porque las conclusiones podrían tener implicaciones para otras medidas impuestas por la parte demandada, o inclusive por cualquiera otra parte contratante. Este criterio impediría virtualmente a todos los grupos especiales llegar a ninguna conclusión sobre el significado y aplicación de las disposiciones del Acuerdo General, y sería por tanto absurdo.

58. Corea respondió a esto que el mandato del Grupo Especial que ella había aceptado no excluía el examen de las disposiciones del artículo XVIII.12 d) en relación con las del artículo XXIII. Además, la aseveración australiana de que la posición de Corea era absurda resultaba infundada. Ninguna disposición del Acuerdo General, ni la interpretación que Corea hacía de las mismas, impedía que una parte contratante impugnara todas las restricciones. Sin embargo, no podía permitirse que Australia limitara su petición de un procedimiento de grupo especial a las restricciones aplicadas por Corea a las importaciones de carne de bovino y luego ampliara su ataque ante el Grupo Especial involucrando además todas las demás restricciones aplicadas por Corea por motivos de balanza de pagos.

59. Corea afirmó que sin ulterior asesoramiento de parte del FMI de conformidad con lo dispuesto en el artículo XV.2, el Grupo Especial no podía formular ninguna recomendación sobre la justificación de las restricciones coreanas a las importaciones de carne de bovino en virtud de la sección B del artículo XVIII. Era sin embargo cuestionable que el Grupo Especial fuera competente, sin la autorización expresa del Consejo, para consultar con el FMI. Corea no tenía noticias de que hasta la fecha se hubiera dado esa autorización a algún grupo especial.

¹Véase el Informe sobre las restricciones cuantitativas aplicadas por la CEE a la importación de ciertos productos de Hong Kong, IBDD 30S/149, párr. 28. Véase también el Informe sobre las medidas aplicadas por el Japón a las importaciones de cuero, IBDD 31S/124, párr. 45.

60. Australia contestó que no insistía en que fuera necesario un informe del FMI para llegar a una conclusión en el caso presente porque las restricciones a la carne de bovino no se habían aplicado ni se aplicaban por motivos de balanza de pagos. No obstante Australia reconocía el derecho del Grupo Especial, según lo estipulado en el párrafo 15 del Entendimiento de 1979 relativo a las Notificaciones, las Consultas, la Solución de Diferencias y la Vigilancia¹, a recabar información y asesoramiento del FMI o de cualquiera otra persona o entidad que el Grupo Especial estimase conveniente. Australia consideraba que incumbía al Grupo Especial decidir si debía pedir asesoramiento y a quién debía pedirlo, y sobre la naturaleza del asesoramiento que debía recabarse. El modo de aplicar tal asesoramiento a la formulación de las conclusiones también era cuestión que incumbía al Grupo Especial que actuaba en nombre de las PARTES CONTRATANTES.

61. En respuesta a lo anterior, Corea manifestó dudas de que ese pasaje del Entendimiento de 1979 se refiriera a la facultad del Grupo Especial para iniciar consultas con el FMI en el marco del artículo XV.2. Cuando en el pasado los grupos especiales habían consultado a un experto, el asesoramiento de éste carecía de carácter vinculante para ellos, así como para las PARTES CONTRATANTES. En cambio, el asesoramiento del FMI en el marco del artículo XV.2 acerca de la balanza de pagos de una parte contratante era vinculante para las PARTES CONTRATANTES. Corea sostuvo que no había nada que demostrara que por medio del Entendimiento de 1979 las PARTES CONTRATANTES hubieran tenido la intención de autorizar a los grupos especiales a pedir al FMI un asesoramiento que tendría carácter vinculante para ellas.

62. Corea adujo que la cuestión de la justificación en virtud del artículo XVIII.B de las restricciones impugnadas giraba esencialmente en torno a si Corea tenía razón de preocuparse por el nivel de las reservas en divisas que precisaba a los efectos de la ejecución de su programa de desarrollo económico. Corea afirmó que las restricciones que mantenía en la actualidad, incluidas las relativas a la importación de carne vacuna, eran efectivamente necesarias para garantizar un nivel de reservas suficiente. En primer lugar, sus actuales reservas apenas bastaban para cubrir un mes de importaciones. En segundo lugar, su enorme deuda externa, aunque fuera en disminución, seguía siendo una grave amenaza para la balanza de pagos coreana.

63. Por otra parte, según Corea, no se debía sobrevalorar el efecto positivo de los superávits por cuenta corriente en la situación de su balanza de pagos. La cuenta corriente coreana sólo era excedentaria desde 1986. Se trataba además de un superávit muy vulnerable en razón de su estructura. Esto se debía a varias razones, y Corea mencionó a título ilustrativo dos de ellas, ante todo, la parte del PNB que correspondió al comercio fue del 72 por ciento en 1987. Esto significaba que un deterioro de la situación del mercado mundial afectaría inmediatamente a la balanza de pagos coreana. En segundo lugar la población de Corea ascendía a 42 millones, y más del 70 por ciento de su territorio eran tierras no cultivables. A esto se sumaba el hecho de que Corea era pobre en recursos naturales y no producía petróleo. Su cuenta corriente había podido ser excedentaria desde 1986 precisamente en gran parte gracias a la caída del precio del petróleo.

64. Australia contestó que la situación económica exterior de Corea había mejorado radicalmente con los elevados índices de crecimiento conseguidos en la economía en general. El mayor de sus excedentes comerciales, de 4.200 millones de dólares EE.UU., se consiguió en 1986 y dio lugar a un superávit por cuenta corriente de 4.600 millones de dólares EE.UU. Esta cifra equivalía al 4,9 por ciento del PNB frente al 4,4 por ciento en el caso del Japón y de la República Federal de Alemania. El crecimiento del PNB real fue del 12 por ciento en 1987. El superávit por cuenta corriente pasó a ser de 9.900 millones de dólares EE.UU. en ese año, cifra equivalente al 8,3 por ciento del PNB y más del doble

¹IBDD, 26S/229

de las correspondientes a la República Federal de Alemania y el Japón. Los excedentes por cuenta corriente habían permitido a Corea reducir en medida significativa su deuda exterior. Entre finales de 1985 y mayo de 1988 la deuda exterior bruta de Corea se redujo de 46.800 millones de dólares EE.UU. a 34.300 millones y su deuda exterior neta pasó de 35.500 millones de dólares EE.UU. a 16.200 millones. Las cifras más recientes de que disponía Australia confirmaban que estos excelentes resultados económicos se habían mantenido en 1988. Según las estimaciones del Consejo de Planificación Económica de Corea, revisadas en agosto de 1988, se preveía para ese año un excedente por cuenta corriente de 9.500 millones de dólares EE.UU. y una deuda exterior bruta de 31.000 millones. Según las previsiones, la deuda exterior neta quedaría reducida en 1988 a 13.000 millones (el 8,4 por ciento del PNB). Para 1991 Corea esperaba tener una posición exterior acreedora neta, cifrada en 3.500 millones de dólares EE.UU.. Las reservas coreanas de divisas se cifraban en 9.600 millones de dólares EE.UU. en julio de 1988 y no experimentaban presión alguna en razón de los constantes excedentes por cuenta corriente. En resumen, el superávit coreano por cuenta corriente ocupaba el cuarto lugar entre los de las partes contratantes del GATT y sus reservas no experimentaban dificultad alguna, actual o previsible.

65. Corea adujo que, aunque era cierto que la posición de su balanza de pagos había mejorado desde 1984-85, el Grupo Especial no podía, prescindiendo de todas las demás restricciones mantenidas por motivos de balanza de pagos, decidir si -y en qué medida- esa mejora se debía traducir en una nueva atenuación de las restricciones aplicadas a la carne de bovino, que sobrepasara el nivel de 51.500 toneladas (peso del producto) existente en 1983. Por tanto, no tendría el menor sentido determinar que las restricciones coreanas a la importación de carne vacuna ya no se justificaban conforme al artículo XVIII.B y mantener al mismo tiempo que las otras 357 restricciones seguían estando justificadas en su forma actual. Era evidente que la mejora de la posición de la balanza de pagos coreana no afectaba exclusivamente a las restricciones a la importación de carne vacuna. Toda prescripción en orden a una modificación exigiría una evaluación global. Sin embargo, el examen general de todas las restantes restricciones coreanas mantenidas por motivos de balanza de pagos caía claramente fuera del mandato de este Grupo Especial.

66. Australia argumentó que Corea no satisfacía las prescripciones adecuadas para justificar las medidas que aplicaba a las importaciones de carne de bovino en virtud del artículo XVIII.B. Aunque reconocía que el recurso a ese artículo era un legítimo derecho de los países en desarrollo en tiempos de dificultades de balanza de pagos, Australia estimaba que el régimen coreano de importación de carne vacuna infringía tanto el espíritu como la letra de los párrafos 9, 10, 11 y 12 a) de la sección B del artículo XVIII así como de la Declaración de 1979 sobre medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos.¹ En primer lugar, Australia mantuvo que Corea había aplicado en realidad una prohibición y no una restricción a las importaciones de carne de bovino desde 1984 a 1988. De la formulación del párrafo 9 del artículo XVIII.B se desprendía claramente que el derecho de las partes contratantes a imponer restricciones compatibles con las disposiciones del mismo no era un derecho ilimitado, sino que dependía de que tales restricciones no excedieran de los límites necesarios para los objetivos especificados. Además, tales restricciones habían de ser conformes con lo estipulado en los párrafos 10, 11 y 12 del artículo XVIII. Por su naturaleza, era patente que el régimen coreano de importación de carne de bovino, al menos desde 1984 en adelante, no era necesario para conseguir los objetivos especificados. En 1984, año en que Corea dejó de publicar licitaciones para las importaciones de carne a través de la NLCF, no cumplió ninguna de las prescripciones establecidas en el párrafo 9. La prohibición efectiva de las importaciones de dicha carne tuvo lugar al mismo tiempo que se suprimían

¹IBDD, 26S/223-227

los controles a la importación de otros muchos productos, impuestos anteriormente por motivos de balanza de pagos. La declaración del representante del FMI en las consultas celebradas con Corea en el Comité de la Balanza de Pagos en diciembre de 1987¹ confirmaba que las medidas aplicadas por Corea a la carne de bovino desde 1984 habían sido contrarias a las adoptadas para otros sectores de su economía. Corea había implantado un programa de liberalización de las importaciones en otros sectores económicos, que suponía un reconocimiento implícito de que no era ya necesario para este país restringir por motivos de balanza de pagos el "nivel general de sus importaciones".

67. En opinión de Australia había indicios claros de que las medidas coreanas relativas a la importación de carne de bovino no se habían adoptado ni mantenido por motivos de balanza de pagos, sino para proteger ese sector nacional. En primer lugar, al admitir que sus restricciones a la importación de carne vacuna en el período de 1984 a 1988 se habían mantenido por motivos de protección del sector y no por motivos de balanza de pagos, Corea había concedido de hecho que sus medidas no podían justificarse al amparo de la sección B del artículo XVIII. Corea no podía pretender que unas medidas que, como admitía, había aplicado desde 1984 hasta agosto de 1988 por motivos distintos de los de la balanza de pagos, se hubieran convertido ahora en justificables por estos motivos únicamente sobre la base de una declaración unilateral en tal sentido. La sección B del artículo XVIII no permitía sencillamente dos motivaciones primarias simultáneas para las restricciones a la importación, a saber, la de balanza de pagos y la de protección del sector. En segundo lugar, uno de los objetivos fundamentales de la LPMO era la protección del sector ganadero bovino nacional. En tercer lugar, el Ministro de Comercio e Industria anunció en enero de 1988 que "el sector de los productos agropecuarios es el único en que no es previsible una rápida liberalización de las importaciones porque el 20 por ciento aproximadamente de la población sigue viviendo todavía de la agricultura". Cuarto, desde 1984 la situación económica de Corea no era ciertamente tal que justificara el fortalecimiento de las medidas de importación en virtud de las disposiciones del artículo XVIII.9. De hecho, inclusive la primera vez que se suspendieron las importaciones comerciales de carne vacuna el déficit de Corea por cuenta corriente iba disminuyendo rápidamente, como se afirmaba en el informe del Comité de la Balanza de Pagos sobre las consultas celebradas con Corea en 1984.² Posteriormente, se consiguieron considerables excedentes de la balanza de pagos en 1986 y 1987 y lo mismo se preveía para 1988 y años posteriores. En resumen, no había fundamento para invocar problemas de balanza de pagos como justificación para la supresión por Corea del acceso de la carne de bovino entre 1984 y 1988, ni se justificaba tampoco en la actualidad el mantenimiento de las restricciones a la importación, habida cuenta de las constantes mejoras y de la sumamente saneada situación actual de la balanza de pagos de este país.

68. Corea respondió que el hecho de que sus restricciones a la importación de carne de bovino hubieran protegido a sus ganaderos no hacía inaplicable el artículo XVIII.B. Las restricciones al comercio impuestas por motivos de balanza de pagos tenían efectos secundarios de protección y tendían a favorecer a determinadas ramas de producción. Seguía siendo cierto, pese a ello, que el texto inicial y en vigor del Acuerdo General autorizaba la utilización de restricciones al comercio por motivos de balanza de pagos y aceptaba por ende esos efectos secundarios de protección.

69. Corea jamás había ocultado que las restricciones a la importación de carne vacuna por motivos de balanza de pagos protegían a sus ganaderos. De lo contrario, Corea se habría visto en la necesidad de recurrir a otras medidas para proteger la ganadería vacuna nacional, vulnerable y escasamente

¹BOP/R/171/Add.1, pág. 3

²BOP/R/146, párrs. 39 y 40

desarrollada. Por esa razón estaba fuera de lugar la referencia de Australia a la Declaración de 1979 sobre las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos, que insistía en que "las medidas restrictivas de la importación que se adopten por motivos de balanza de pagos no deberán estar encaminadas a proteger una rama de producción o un sector determinados". Cualquiera que pudiera ser el sentido que se diera al texto citado, de él no cabía deducir que las restricciones establecidas legítimamente por motivos de balanza de pagos no podían tener efectos secundarios de protección. Como se había ya indicado, esos efectos secundarios eran inherentes a las restricciones al comercio impuestas por motivos de balanza de pagos.

70. Corea adujo además que cuando se adhirió al Acuerdo General, en 1977, las restricciones que imponía por motivos de balanza de pagos, inclusive a las importaciones de carne vacuna, se justificaban en virtud del artículo XVIII.B. Jamás se había puesto en tela de juicio esa justificación, y objetarla ahora equivaldría a despojar retroactivamente de ella a todas las restricciones coreanas mantenidas por motivos de balanza de pagos. Sin embargo, Australia había señalado que Corea había acentuado sus restricciones a la importación de carne de bovino cuando empezaba a mejorar la posición de su balanza de pagos. Había ahí en efecto una aparente contradicción, pero se debía tener presente que Corea afrontaba entonces una situación sin precedentes. Ya a comienzos de los años ochenta, en el contexto de sus esfuerzos de liberalización general, Corea había procedido a atenuarlas. El proceso seguido fue distinto según el producto de que se tratara. Ciertas restricciones impuestas por motivos de balanza de pagos fueron eliminadas por completo, algunas otras, como las aplicadas a la importación de carne vacuna, no se eliminaron, pero fueron atenuadas. Ello estaba en conformidad con el Acuerdo General, que no exigía la supresión simultánea de todas las restricciones mantenidas por motivos de balanza de pagos. Al decidir qué restricciones establecidas por motivos de balanza de pagos se podían eliminar y cuáles se debían mantener o atenuar, de modo que la situación en conjunto de la balanza de pagos fuera la adecuada, Corea tuvo obviamente en cuenta el estado de las diferentes ramas de producción internas que se verían afectadas por esas medidas de liberalización.

71. Así pues, cuando a comienzos del decenio de 1980 decidió atenuar las restricciones a la importación de carne de bovino impuestas por motivos de balanza de pagos, Corea no sólo evaluó los efectos que ello tendría en la posición general de su balanza de pagos, sino que también tomó en consideración sus repercusiones para los ganaderos de bovino. En la actualidad, con la ventaja de una visión retrospectiva, podía afirmarse que el Gobierno de Corea calculó mal el nivel de las importaciones al que podían ajustarse esos productores, puesto que ya a mediados de 1984 muchos pequeños ganaderos quebraban o sufrían pérdidas muy cuantiosas. En ese momento el Gobierno de Corea decidió intervenir y reforzar las restricciones aplicadas a la carne de bovino conforme al artículo XVIII.B. Se trataba de una situación no prevista en la normativa del Acuerdo General, en particular por las disposiciones de éste en materia de balanza de pagos.

72. Corea explicó además que, pese a la situación sin precedentes que se le planteó en 1984-85, había procurado permanecer fiel a la letra del Acuerdo General. No había pretendido que el reforzamiento de sus restricciones por motivos de balanza de pagos se debiera a un deterioro de la situación de ésta, y por tanto no había notificado esa medida en virtud del artículo XVIII.12 a). Incluso había intentado actuar de conformidad con el espíritu del artículo XVIII.10, pues había tratado de evitar que se perjudicaran inútilmente los intereses de sus interlocutores comerciales. Actualmente, habiéndose estabilizado la situación del mercado interno, Corea estaba procediendo a mitigar las restricciones que mantenía por motivos de balanza de pagos.

73. Australia dijo que era claro que la prohibición de las importaciones comerciales de carne de bovino por Corea en 1984 y 1988 no se adaptaba al objetivo perseguido por los redactores y era por ello contrario a las prescripciones del párrafo 10 del artículo XVIII.B. Tampoco las prescripciones del párrafo 11 del mismo artículo daban a Corea posibilidad ninguna de aducir motivos de balanza de pagos para los controles impuestos por ella a la importación de carne de bovino pues había fortalecido sus

reservas y reembolsado su deuda exterior más rápidamente de lo previsto. Además, las actuales restricciones impuestas a las importaciones de carne de bovino eran restricciones sectoriales destinadas a proteger una rama de actividad nacional de costos relativamente elevados, más que a "conseguir un empleo económico de sus recursos productivos".

74. Corea respondió que las medidas de reforzamiento de 1984-1985 no se podían aislar y desgajar de su contexto de medidas de balanza de pagos, sino que se debía considerar la situación en su totalidad. Corea había venido manteniendo desde su adhesión al Acuerdo General restricciones a la importación de carne vacuna (entre otros productos) por motivos de balanza de pagos. Corea tuvo problemas de balanza de pagos en 1984-1985 y el Comité de la Balanza de Pagos había reconocido que los seguía teniendo en la actualidad. Por esa razón Corea sostenía que el artículo XVIII y sus procedimientos seguían siendo pertinentes aun cuando se admitiera que las medidas no fueron adoptadas por motivos de balanza de pagos sino debido a una situación sin precedentes resultante de la desorganización de la ganadería vacuna coreana. Por esa misma razón Corea sostenía que, aun en el caso de que las medidas de reforzamiento de 1984-1985 fueran incompatibles con el Acuerdo General, se le debía autorizar a restablecer las restricciones a la importación de carne vacuna por motivos de balanza de pagos en el nivel que había existido antes de las medidas de reforzamiento de 1984-1985. En 1983, las importaciones coreanas de carne vacuna habían totalizado 51.500 toneladas. Ese sería también ahora el nivel apropiado de las restricciones a la importación de carne de bovino por motivos de balanza de pagos, hasta que se pudieran volver a atenuar o eliminar en función de la evolución de la situación general de la balanza de pagos coreana. No cabía que Australia propugnara que había que ir más allá del nivel de las importaciones totales en 1983, pues para ello habría necesidad de formular conclusiones sobre la justificación coreana en el pasado y en el presente basada en motivos de balanza de pagos. Toda conclusión a ese respecto involucraría a las restricciones mantenidas por motivos de balanza de pagos respecto de los otros 357 productos.

75. Corea adujo que, si el Grupo Especial determinaba que las restricciones coreanas relativas a la carne vacuna no eran compatibles con las disposiciones del artículo XVIII.B, se crearía una situación absolutamente nueva. En el GATT no había ningún precedente en cuanto a lo que procedería hacer si en el marco de un recurso al artículo XXIII se consideraba incompatible con el Acuerdo General una medida ya autorizada con arreglo al procedimiento de examen previsto en el artículo XVIII.B. Corea sostuvo que, en tal caso, el país objeto de la reclamación tendría derecho a un período de gracia, que le permitiera considerar qué medidas compatibles con el Acuerdo General debía y podía tomar, suprimiendo las medidas en cuestión con arreglo a un calendario razonable. Según lo ya señalado, los ganaderos coreanos habían obtenido protección como resultado de las restricciones a la importación de carne vacuna impuestas por motivos de balanza de pagos. En el supuesto de que dejaran de disfrutar de esa protección, en principio quedarían expuestos a una desenfrenada competencia extranjera. Las consecuencias serían forzosamente desastrosas. Por tanto, el Gobierno de Corea tendría necesidad de un período de gracia para poner en aplicación otro mecanismo compatible con el Acuerdo General que brindara alguna protección a sus ganaderos. Para que el Grupo Especial tuviera una clara idea de lo que estaba en juego, Corea describió el estado de subdesarrollo de su sector agropecuario, y en particular de su ganadería bovina. Corea aspiraba, en resumidas cuentas, a una liberalización controlada de la importación de carne vacuna. No quería que se repitiera lo que ocurrió a comienzos de los años 80, cuando un explosivo crecimiento de las importaciones exigió en definitiva que la importación quedara prácticamente suspendida en 1984-1985. Corea sostuvo que evitar conmociones similares en el futuro también favorecía a las ramas de producción extranjeras, incluida la de carne vacuna de Australia.

76. Australia afirmó que el Grupo especial no debía aceptar argumentos que adujesen dificultades en conseguir la conformidad con el Acuerdo General, ya que el Grupo Especial no podía sustentar en razones de esa índole una contravención permanente. Esta había sido la posición adoptada por el

Grupo Especial que examinó las medidas aplicadas por el Japón a las importaciones de cuero.¹ Dicho Grupo Especial concluyó que los probables efectos que ejercería sobre una rama de actividad nacional la supresión de una restricción incompatible con el Acuerdo General no podían justificar el mantenimiento de tal medida. El Grupo Especial que se ocupó de las restricciones cuantitativas aplicadas por la CEE a las importaciones de ciertos productos procedentes de Hong Kong, llegó a conclusiones similares.² Debía asimismo quedar claramente entendido que, en opinión de Australia, no había deshonor ninguno en la constatación de que un país contravenía el Acuerdo General, siempre que se adoptaran medidas para rectificar esa contravención a satisfacción de las partes en litigio. Una vez establecida la infracción, los modos de suprimirla eran cuestión de acuerdo entre las partes.

77. Corea respondió que los dos casos que acababan de citarse se referían a restricciones residuales que habían estado en aplicación durante largo tiempo sin justificación en virtud del Acuerdo General. En concreto, las restricciones aplicadas por Francia a los relojes de cuarzo habían estado al margen del artículo XII desde 1960 y por tanto habían permanecido sin justificación en virtud del Acuerdo General durante más de dos decenios hasta que el Grupo Especial las invalidó a petición de Hong Kong. Análogamente, el Japón había dejado de aducir motivos de balanza de pagos para las restricciones que aplicaba al cuero, ya en 1962, más de dos decenios antes de que los Estados Unidos presentaran la reclamación. Corea en cambio no había abandonado la justificación por motivos de balanza de pagos para sus restricciones impuestas a la carne de bovino; tampoco el FMI ni el Comité de la Balanza de Pagos habían obligado a Corea hasta la fecha a dejar de prevalerse de la sección B del artículo XVIII. Dicho de otro modo, el caso presente no se refería en absoluto a las restricciones residuales. Más aún, ni el caso de los relojes de cuarzo de Hong Kong ni el del cuero del Japón se referían a un período de gracia para retrotraer las medidas de reforzamiento al nivel de las restricciones por motivos de balanza de pagos que seguían justificándose en virtud de la sección B del artículo XVIII.

Artículo XXIII

78. Australia adujo que la violación por Corea de las disposiciones de los artículos XI y II del Acuerdo General constituía presunción de anulación o menoscabo de ventajas resultantes del Acuerdo General para Australia.

COMUNICACIONES DE OTRAS PARTES CONTRATANTES

79. El Grupo Especial recibió comunicaciones de el Canadá, Nueva Zelandia y los Estados Unidos en tanto que terceros países interesados. Nueva Zelandia y los Estados Unidos expusieron que sus intereses de exportadores de carne de bovino a la República de Corea se habían visto afectados por las medidas impuestas por este país a la importación de dicho producto. Junto con el Canadá, ambos países estimaban que dichas restricciones contravenían las disposiciones del Acuerdo General, en particular las del artículo XI.1, y anulaban o menoscababan ventajas resultantes para ellos, en el sentido del artículo XXIII.2 de dicho instrumento.

80. Nueva Zelandia adujo que las medidas coreanas eran contrarias a las disposiciones del artículo XI.1 pues entre 1984 y 1988 había habido una prohibición de facto de las importaciones de carne de bovino; ese artículo excluía las prohibiciones. Nueva Zelandia estimaba asimismo que el tope máximo impuesto a las importaciones por encima del cual no se expedían licencias en 1988 indicaba que existía una restricción del nivel de las importaciones, además del arancel consolidado. Esto constituía pues presunción de incumplimiento de lo dispuesto en el artículo XI.1. Nueva Zelandia consideraba además

¹IBDD, 31S/123, párr. 44

²IBDD, 30S/149, párr. 27

que las restricciones aplicadas a través de la LPMO, que poseía el monopolio de las importaciones de carne de bovino, quedaban comprendidas en el ámbito de la nota interpretativa al artículo XI.1. Más aún, la protección otorgada por la LPMO restringía el comercio de un producto cuyos derechos estaban consolidados. En particular, la LPMO aplicaba a la carne de bovino importada un aumento de precio superior a la cuantía de la protección prevista en la Lista de Corea, con lo que se contravenían las disposiciones del artículo II.4. En opinión de Nueva Zelanda, Corea no podía justificar estas medidas que aplicaba a la importación bajo ninguna otra disposición del Acuerdo General, especialmente en virtud de los párrafos 2 c) i) o 2 c) ii) del artículo XI ni de la sección B del artículo XVIII. Esta sección no era aplicable pues Corea no experimentaba ya dificultades de balanza de pagos.

81. Los Estados Unidos consideraban que la prohibición y las restricciones cuantitativas impuestas por Corea a las importaciones de carne vacuna contravenían las disposiciones del artículo XI.1 que prohibía a las partes contratantes aplicar contingentes, licencias de importación o de exportación u otras medidas de restricción del comercio. En cuanto Corea había interrumpido las importaciones de carne de bovino mediante la negativa del Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca a expedir licencias de importación, esa medida era una "prohibición" que contravenía lo dispuesto en el artículo XI.1. En cuanto Corea había restringido en el pasado o restringiera en el futuro sus importaciones de carne de bovino admitidas en régimen de contingente, sus medidas constituían una "restricción cuantitativa" incompatible con el Acuerdo General.

82. Los Estados Unidos adujeron que la LPMO era una "restricción a la importación" en el sentido del artículo XI y, en tanto que monopolio, operaba de manera contraria a las disposiciones de ese artículo. Los Estados Unidos afirmaron además que Corea no podía justificar al amparo de los incisos i), ii) del párrafo 2 c) del artículo XI, ni con arreglo a la sección B del artículo XVIII, ni en virtud de ninguna otra disposición del Acuerdo General las medidas que aplicaba a las importaciones de carne de bovino.

83. Los Estados Unidos consideraban que las medidas coreanas no podían justificarse al amparo del artículo XVIII.B porque Corea no tenía problemas de balanza de pagos en el sentido en que se definen en el Acuerdo General. Los Estados Unidos arguyeron no obstante que, de estimarse que Corea podía restringir sus importaciones por motivos de balanza de pagos, las restricciones impuestas a la carne de bovino no podían considerarse medidas adoptadas por motivos de balanza de pagos, porque, entre otras cosas se habían tomado para fines internos y políticos, a saber, para proteger a la rama de producción coreana y no por motivos de balanza de pagos.

84. Los Estados Unidos afirmaron además que la LPMO, aparte del derecho consolidado del 20 por ciento ad valorem, percibía sobre la carne vacuna importada recargos que ascendían en promedio al 36 por ciento, para equiparar los precios de las importaciones con los elevados precios internos coreanos. La imposición de tales recargos a la carne importada era claramente incompatible con el artículo II.1 b). Por otra parte, era claro que la LPMO tenía la finalidad de otorgar protección a los ganaderos coreanos y había tomado medidas concretas a tal efecto. Los Estados Unidos argumentaron que en sí mismo eso era fundamentalmente incompatible con el artículo II.4. Este artículo prohibía a las partes contratantes utilizar monopolios de importación para restringir el comercio u otorgar una protección superior a la de un arancel consolidado.

85. Los Estados Unidos estimaron asimismo que la falta general de transparencia del régimen coreano de importación de carne vacuna contravenía las disposiciones de los artículos X.1 y XIII.3 b). En suma, en virtud de lo dispuesto en los artículos X.1 y XIII.3 b), toda parte contratante que introdujera restricciones a la importación debía publicar el valor o la cantidad totales de las restricciones, y hacerlo rápidamente a fin de que los gobiernos y los comerciantes tuvieran conocimiento de ellos. Corea no había cumplido sus obligaciones dimanantes de los artículos X y XIII pues no había publicado debidamente sus restricciones a la importación.

86. El Canadá estimó que las medidas coreanas eran contrarias a las obligaciones adquiridas por Corea en el marco del artículo XI.1 cuyas disposiciones prohibían el mantenimiento de restricciones cuantitativas mediante contingentes, licencias de importación u otros medios. El régimen de importación protegía la carne de bovino coreana y discriminaba en contra de la importada. Al concederse licencias únicamente para cantidades que cubrían la escasez de la producción nacional, el régimen de importación había quedado establecido con el claro propósito de garantizar primordialmente el acceso al mercado a la carne de bovino coreana. El Canadá adujo además que estas medidas no podían justificarse en virtud de las disposiciones del artículo XI.2 ni del artículo XVIII.B ni en virtud de ninguna otra excepción prevista en el Acuerdo General.

87. Opinaba asimismo el Canadá que las prácticas seguidas por la LPMO representaban un obstáculo contrario al comercio por el recargo variable que dicha organización añadía al revender en el mercado nacional la carne de bovino importada. Como el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca solamente se limitaba a aprobar las peticiones de licencias de importación provenientes de la LPMO, esta última organización constituía efectivamente un monopolio en el sentido del párrafo 4 del artículo II. Este párrafo prohibía que esos monopolios tuvieran por efecto "asegurar una protección media superior a la prevista en dicha lista". En la nota interpretativa a dicho párrafo se indicaba que las disposiciones del mismo se aplicarían teniendo en cuenta las de la Carta de la Habana (artículo 31.4). Las disposiciones de este artículo permitían aumentos de precios para compensar gastos adicionales de transporte y de distribución, y otros gastos asignables a la compra, venta o elaboración adicional, y un margen de beneficio razonable. Este se había interpretado en el sentido del margen de beneficio que se obtendría en condiciones normales de competencia.

88. Entendía además el Canadá que el recargo variable administrado por la LPMO tenía por objeto incrementar los precios de la carne de bovino importada hasta el nivel de la carne de producción nacional, lo cual daba lugar a incrementos de entre el 30 y el 200 por ciento del precio del producto desembarcado, después de pagados los derechos. Tales recargos no podían justificarse al amparo del artículo II.4 porque con ellos se anulaba o menoscababa el valor de la concesión arancelaria. En el caso de que no se considerase que la LPMO ocupaba una posición monopolística, el recargo impuesto por encima del 20 por ciento del derecho consolidado violaría lo dispuesto en el artículo II.1 b).

89. El Canadá arguyó que las restricciones cuantitativas impuestas a la carne de bovino no podían justificarse al amparo de las excepciones previstas en el Acuerdo General por motivos de balanza de pagos. En su informe sobre la consulta de 1987 con Corea, el Comité de la Balanza de Pagos insistió en la necesidad de establecer un calendario claro para la supresión progresiva de las medidas comerciales que mantenía Corea por motivos de balanza de pagos. En opinión del Canadá, la adopción del informe de dicho Comité por el Consejo del GATT no significaba que todas las prácticas comerciales de una parte contratante estuviesen en conformidad con el Acuerdo General. En la reunión celebrada por el Consejo del GATT los días 10 y 11 de noviembre de 1987, el Canadá indicó que "no puede aceptar la posición manifestada por algunas partes contratantes en el sentido de que el examen -o la revisión a fondo- de las restricciones comerciales por parte del Comité de Restricciones a la Importación (Balanza de Pagos) constituya aceptación de que tales medidas son compatibles con el Acuerdo General". El paso de una prohibición de las importaciones de carne de bovino en el período de 1984 a 1988 a unas restricciones de la importación contrarias de todos modos al Acuerdo General no era conforme con la decisión adoptada por el Comité de la Balanza de Pagos después de la consulta celebrada con Corea en 1987.

CONSTATAACIONES Y CONCLUSIONES

90. El Grupo Especial tomó nota de que Australia afirmaba que la República de Corea había prohibido las importaciones de carne vacuna entre 1984/85 y 1988, y que desde agosto de 1988 aplicaba a las importaciones de dicho producto restricciones cuantitativas y otras medidas, en contravención de las

disposiciones del artículo XI.1. Australia sostenía asimismo que la LPMO era un monopolio de importación que aplicaba aumentos de precio a la carne de bovino importada, en contravención de las disposiciones del artículo II. El Grupo Especial tomó nota de que si bien Corea había aducido las disposiciones de la sección B del artículo XVIII como justificación general para las restricciones que aplicaba a las importaciones de carne de bovino, también había afirmado que las medidas introducidas en 1984/85 no se habían adoptado por motivos de balanza de pagos. Además, Corea mantenía que las operaciones de la LPMO eran compatibles con las disposiciones de los artículos II y XIII.

Artículo XI

91. El Grupo Especial estimó que Corea aplicaba fundamentalmente dos grupos de restricciones a las importaciones de carne de bovino:

- a) medidas equivalentes a una suspensión virtual de las importaciones, introducidas en noviembre de 1984 y mayo de 1985 y modificadas posteriormente en agosto de 1988. Estas medidas ni se notificaron al Comité de la Balanza de Pagos ni fueron examinadas por este Comité;
- b) restricciones aplicadas a la carne de bovino desde la adhesión de Corea al Acuerdo General en 1967, que se notificaron al Comité de la Balanza de Pagos y fueron examinadas por este Comité.

92. Las disposiciones del artículo XI.1 excluían el empleo de restricciones o prohibiciones de las importaciones; las excepciones de esta exclusión general tenían que justificarse al amparo de otras disposiciones del Acuerdo General. Corea sostenía que las restricciones a que se hace referencia en el párrafo 91 b) supra se justificaban en virtud de la sección B del artículo XVIII; esta cuestión se examina después, en los párrafos 98 a 101.

93. Al examinar las medidas a que se hace referencia en el párrafo 91 a) supra, el Grupo Especial observó que las medidas que Corea comenzó a aplicar a las importaciones en 1984-85 se adoptaron con el fin de proteger al sector ganadero bovino de ese país, y no por motivos de balanza de pagos, y que por ello no se habían notificado al Comité de Restricciones a la Importación (Balanza de Pagos). Corea tampoco había notificado a ese Comité las restricciones que aplicaba desde agosto de 1988. Corea no negó que estas medidas fueran contrarias a las disposiciones del artículo XI.1. Más aún, Corea tampoco adujo justificación ninguna para esas medidas en virtud del artículo XI.2. El Grupo Especial concluyó que las medidas y restricciones a la importación introducidas en 1984/85 y modificadas en 1988 no eran compatibles con las disposiciones del artículo XI ni se habían adoptado por motivos de balanza de pagos.

Artículo XVIII

- a) Aspectos de procedimiento

94. El Grupo Especial examinó la afirmación de Corea de que sus restricciones a la importación, a las que se hace referencia en el párrafo 91 b) supra, se justificaban en virtud de las disposiciones de la sección B del artículo XVIII. El Grupo Especial tomó nota de la opinión de Corea en el sentido de que la compatibilidad con el Acuerdo General de las restricciones impuestas por este país a la importación no podía impugnarse en virtud del artículo XXIII porque existían procedimientos de examen especiales previstos en los apartados b) y d) del párrafo 12 de la sección B del artículo XVIII y porque las PARTES CONTRATANTES habían aprobado los resultados de los exámenes realizados en el Comité de la Balanza de Pagos en el marco del párrafo 12 b). El Grupo Especial decidió examinar en primer

lugar si la compatibilidad de las medidas de restricción con el artículo XVIII.B podía examinarse en el marco del artículo XXIII.

95. El Grupo Especial consideró los diversos argumentos de las partes en la diferencia relativos a anteriores deliberaciones de las PARTES CONTRATANTES sobre la exclusividad de los procedimientos de examen especiales previstos en el Acuerdo General. El Grupo Especial no llegó a convencerse de que alguna de esas anteriores deliberaciones celebradas en el GATT fuera directamente aplicable al litigio actual. Además, el Grupo Especial tenía el mandato explícito de examinar en el marco del artículo XXIII las restricciones impuestas por Corea a las importaciones de carne vacuna. Por otra parte, el mandato del Grupo Especial, convenido por Corea y Australia y aprobado por el Consejo, exigía que el Grupo Especial examinara las restricciones impuestas a las importaciones de carne de bovino "a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General", entre las cuales figuraban las de la sección B del artículo XVIII.

96. El Grupo Especial examinó la historia de la redacción de los artículos XXIII y XVIII y observó que nada constaba acerca de la prioridad o exclusividad de los procedimientos previstos en esos artículos. El Grupo Especial observó que en el artículo XVIII.12 b) se preveía un examen periódico por las PARTES CONTRATANTES de las restricciones impuestas por motivos de balanza de pagos. En el párrafo 12, d) del mismo artículo XVIII se preveía expresamente que a petición de una parte contratante se celebrarían consultas sobre las restricciones impuestas por motivos de balanza de pagos cuando esa parte estableciera prima facie que las restricciones eran incompatibles con las disposiciones de la sección B del artículo XVIII o con las del artículo XIII, pero por el momento no se había recurrido a lo dispuesto en el artículo XVIII.12 d). En cambio, la formulación del artículo XXIII era global; preveía un procedimiento de solución de diferencias aplicable a todos los artículos pertinentes del Acuerdo General, con inclusión del artículo XVIII.B en el presente caso. Todas las partes contratantes podían prevalerse del procedimiento del artículo XXIII. Ello no obstante, el Grupo Especial observó que en la práctica del GATT había diferencias entre el procedimiento del artículo XXIII y el del artículo XVIII.B. El primero preveía un examen detallado de las distintas medidas por un grupo de expertos independientes¹ mientras que en el segundo se preveía un examen general de la situación de la balanza de pagos del país, por un comité de representantes de los gobiernos.

97. El Grupo Especial estimó que excluir la posibilidad de presentar en el marco del artículo XXIII una reclamación contra medidas que pretendían justificarse por motivos de balanza de pagos restringiría innecesariamente la aplicación del Acuerdo General. No obstante, esto no impedía recurrir al procedimiento de examen especial previsto en la sección B del artículo XVIII. De hecho, las partes en la diferencia podían haber utilizado cualquiera de los dos procedimientos, el del artículo XVIII.12 d) o el del artículo XXIII. Sin embargo, en lo que a este Grupo Especial correspondía, las partes habían preferido proceder en el marco del artículo XXIII.

b) Justificación de las restricciones

98. El Grupo Especial procedió a examinar la justificación en virtud del artículo XVIII.B aducida por Corea para sus restricciones a la importación a las que se hace referencia en el párrafo 91 b) supra.

¹Véase el párr. 10 del Entendimiento de 1979 sobre las Notificaciones, las Consultas, la Solución de Diferencias y la Vigilancia (IBDD, 26S/231):

"Queda acordado que si una parte contratante que se acoge al párrafo 2 del artículo XXIII solicita el establecimiento de un grupo especial para asistir a las PARTES CONTRATANTES en el examen de la cuestión, las PARTES CONTRATANTES deberán decidir sobre su establecimiento de conformidad con la práctica establecida."

Australia sostenía que las restricciones a la importación de carne de bovino impuestas por motivos de balanza de pagos no se justificaban, porque Corea no experimentaba ya dificultades de balanza de pagos. El Grupo Especial tomó nota de que desde 1967 Corea venía manteniendo restricciones de las importaciones de carne vacuna por motivos de balanza de pagos. El Grupo Especial tomó nota de la condición estipulada en el párrafo 9 del artículo XVIII, a saber que "las restricciones a la importación establecidas, mantenidas o reforzadas no excedan de los límites necesarios para: a) oponerse a la amenaza de una disminución importante de sus reservas monetarias o detener dicha disminución, o b) aumentar sus reservas monetarias de acuerdo con una proporción de crecimiento razonable, en caso de que sean insuficientes". El Grupo Especial tomó nota además de que el párrafo 11 imponía una atenuación progresiva de dichas restricciones "a medida que vaya mejorando la situación" y su supresión "tan pronto como la situación no justifique su mantenimiento".

99. El artículo XV.2 del Acuerdo General estipulaba que "en todos los casos en que las PARTES CONTRATANTES se vean llamadas a examinar o resolver problemas relativos a las reservas monetarias, a las balanzas de pagos o a las disposiciones en materia de cambio, entablarán consultas detenidas con el Fondo Monetario Internacional". La última consulta plena en el Comité de Restricciones a la Importación (Balanza de Pagos) sobre la situación de la balanza de pagos de Corea había tenido lugar en noviembre de 1987 y el informe de la misma había sido aprobado por las PARTES CONTRATANTES en febrero de 1988. La siguiente consulta plena estaba prevista para junio de 1989. El Grupo Especial estimó que debía tomar en consideración las conclusiones a que había llegado el Comité de la Balanza de Pagos en 1987.

100. En la consulta plena celebrada con Corea en el Comité de la Balanza de Pagos, en noviembre de 1987 "la opinión prevaleciente expresada en el Comité fue que la situación actual y las perspectivas de la balanza de pagos eran tales que ya no resultaba posible justificar las restricciones a las importaciones en virtud de la sección B del artículo XVIII".¹ Además, todo el Comité de la Balanza de Pagos había destacado "la necesidad de establecer un calendario preciso para proceder rápidamente a la eliminación progresiva de las restricciones mantenidas por Corea por motivos de balanza de pagos" y había expresado la esperanza de que "Corea pudiera, entre tanto, establecer un calendario para la eliminación progresiva de las restricciones por motivos de balanza de pagos y considerase otras posibles justificaciones en el marco del GATT para las medidas restantes, eliminando así la necesidad de estas consultas".²

101. El Grupo Especial observó que toda la información disponible, incluidas las cifras publicadas por las autoridades coreanas y el asesoramiento obtenido del Fondo Monetario Internacional en febrero de 1989, mostraban que las reservas de Corea habían aumentado en 1988, que la situación de la balanza de pagos de este país había seguido mejorando a buen ritmo desde las consultas celebradas en noviembre de 1987, y que los indicadores económicos actuales de Corea eran sumamente favorables. Con arreglo a la información facilitada al Grupo Especial por el Fondo Monetario Internacional, las reservas oficiales brutas de Corea habían pasado de 9.000 millones a 12.000 millones de dólares (equivalente a tres meses de importaciones) a finales de 1988. El Grupo Especial concluyó que, en vista del constante mejoramiento de la situación de la balanza de pagos coreana y cuenta habida de las disposiciones del artículo XVIII.11, era necesario establecer sin demora un calendario para la eliminación gradual de las restricciones aplicadas por Corea a la carne vacuna por motivos de balanza de pagos, como habían pedido las PARTES CONTRATANTES al adoptar el informe del Comité de la Balanza de Pagos, de 1987.

¹BOP/R/171, párr. 22

²Ibidem, párr. 23. El texto íntegro de las conclusiones del Comité de la Balanza de Pagos figura en el anexo I.

Artículo II

102. El Grupo Especial observó que la LPMO era un monopolio de importación de carne vacuna establecido en julio de 1988, con privilegios exclusivos para la administración de los contingentes impuestos por el Gobierno coreano a las importaciones de dicha carne y para la reventa de la carne importada a los mayoristas o, en algunos casos, directamente a usuarios finales, tales como los hoteles. El Grupo examinó si los aumentos de precio impuestos a la carne de bovino importada, unidos a los derechos de importación recaudados al tipo consolidado, aseguraban "una protección media superior a la prevista" en la Lista coreana contraviniendo así las disposiciones del párrafo 4 del artículo II, como afirmaba Australia. El Grupo Especial tomó nota de la opinión de Corea de que el funcionamiento de la LPMO era compatible con las disposiciones del artículo II.4

103. La LPMO compraba mediante licitaciones la carne de bovino importada a precios del mercado mundial y la vendía mediante subastas a los mayoristas o directamente a los usuarios finales. La LPMO establecía, con referencia al precio mayorista de la carne de bovino de producción nacional, un precio mínimo de oferta para las subastas mayoristas o un precio reconstruido para la venta directa.

104. Al examinar el párrafo 4 del artículo II, el Grupo Especial observó que, con arreglo a la nota interpretativa del mismo, las disposiciones de ese párrafo debían aplicarse "teniendo en cuenta las del artículo 31 de la Carta de La Habana".¹ Eran pertinentes dos de las disposiciones de la Carta de La Habana, los párrafos 4 y 5 del artículo 31. El párrafo 4 exigía un análisis de los costos de importación y de los márgenes de beneficio del monopolio de importación. Sin embargo, en el párrafo 5 se estipulaba que los monopolios de importación debían "importar y poner a la venta el producto de que se trate, en cantidades suficientes para satisfacer plenamente la demanda interna del producto importado ..." (se ha añadido el subrayado). En opinión del Grupo Especial, lo dispuesto en el artículo 31.5 implicaba claramente que el artículo 31.4 de la Carta de La Habana y consiguientemente el artículo II.4 del Acuerdo General se referían a monopolios de importación que operasen en mercados no sujetos a restricciones cuantitativas.

105. Teniendo presentes las disposiciones del artículo 31.5 de la Carta de La Habana, el Grupo Especial estimó que, en vista de la existencia de restricciones cuantitativas, sería impropio aplicar el artículo II.4 del Acuerdo General en el caso presente. El margen de precio obtenido por la LPMO al establecer un precio de oferta mínimo o un precio de venta reconstruido provenía directamente de la situación de escasez del mercado, resultante de las restricciones cuantitativas aplicadas a la carne de bovino. El Grupo Especial concluyó que, dada la existencia de las restricciones cuantitativas, el nivel del aumento de precio que aplicaba la LPMO para obtener el precio de oferta mínimo u otro precio reconstruido no era pertinente en el caso presente. Más aún, ese margen de precio desaparecería en cuanto las restricciones cuantitativas se suprimiesen, como recomendaba el Grupo Especial en el párrafo 109 infra.

106. Con todo, el Grupo Especial insistió en que, cuando no existieran restricciones cuantitativas, un monopolio de importación no debía asegurar una protección media superior a la prevista en la Lista pertinente, como establecía el artículo II.4 del Acuerdo General. Además, cuando no hubiese restricciones cuantitativas, el monopolio de importación no debía cargar en general un margen de beneficio superior al "que se obtuviese en condiciones normales de competencia (en ausencia de monopolios)". Véase el párrafo 4.16 del Informe del Grupo Especial sobre la Importación, Distribución y Venta de Bebidas Alcohólicas por organismos provinciales de comercialización canadienses (L/6304), aprobado por las PARTES CONTRATANTES en marzo de 1988. En consecuencia, el Grupo Especial esperaba que, una vez suprimidas las restricciones cuantitativas coreanas, el funcionamiento de la LPMO se conformaría a estas prescripciones.

¹El texto del artículo 31, y su nota interpretativa, figuran en el anexo III.

107. El Grupo Especial pasó a examinar la afirmación de Australia de que Corea imponía recargos a la carne vacuna importada, en contravención de las disposiciones del párrafo 1 b) del artículo II, y tomó nota de que Corea sostenía que no imponía ningún recargo en contravención del mencionado párrafo. El Grupo Especial estimó que, de no haber restricciones cuantitativas, cualquier recargo impuesto por un monopolio de importación se examinaría normalmente en el marco del artículo II.4, ya que ésta era la disposición más específica aplicable a ese tipo de restricción. A este respecto, el Grupo Especial recordó las constataciones que figuran en el párrafo 105 supra. Por ello, concluyó que no era necesario examinar esta cuestión en el marco del artículo II.1 b).

Artículos X y XIII

108. El Grupo Especial tomó nota de que Australia había sostenido, como cuestión secundaria, que Corea no había cumplido las obligaciones que le imponen los artículos X y XIII al no haber publicado de manera adecuada las restricciones impuestas a la importación. El Grupo Especial tomó nota asimismo de que Corea había afirmado que se habían publicado ampliamente las medidas impuestas en 1984/85 y los niveles de las importaciones en 1988. Habida cuenta de sus conclusiones en lo referente a la compatibilidad de las medidas coreanas con los artículos II y XI, el Grupo Especial no consideró necesario abordar estas cuestiones secundarias. No obstante señaló la prescripción establecida en el artículo X.1 de que "las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general que cualquier parte contratante haya puesto en vigor y que se refieran a ... las tarifas de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas o a las prescripciones, restricciones o prohibiciones de importación ..., serán publicados rápidamente a fin de que los Gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos". Asimismo señaló la disposición que figura en el artículo XIII.3 b) de que "en el caso de restricciones a la importación que entrañen la fijación de contingentes, la parte contratante que las aplique publicará el volumen o el valor total del producto o los productos cuya importación sea autorizada durante un período ulterior dado, así como cualquier cambio sobrevenido en dicho volumen o valor".

RECOMENDACIONES

109. A la luz de las constataciones y conclusiones expuestas, el Grupo Especial sugiere que las PARTES CONTRATANTES recomienden lo siguiente:

- a) que Corea suprima o ponga en conformidad con las disposiciones del Acuerdo General las medidas introducidas para las importaciones de carne vacuna en 1984/85 y modificadas en 1988; y
- b) que Corea celebre consultas con Australia y demás partes contratantes interesadas, con miras a elaborar un calendario para la supresión de las restricciones a la importación de carne vacuna que viene justificando desde 1967 por motivos de balanza de pagos, e informe del resultado de esas consultas dentro del plazo de los tres meses siguientes a la aprobación del informe del Grupo Especial por el Consejo.

ANEXO I

Extracto del Informe de la Consulta celebrada con Corea en 1987*

"Conclusiones

19. El Comité tomó nota con gran satisfacción de la mejora en la situación de la balanza comercial y de pagos de Corea desde la última consulta plena, que se había reflejado plenamente en la documentación presentada a la reunión.

20. El Comité elogió a las autoridades de Corea por las políticas de reajuste interno y liberalización externa que habían venido aplicando constantemente desde hacía unos años, incluida la eliminación progresiva de las restricciones a las importaciones, un programa de reducción de los derechos de aduanas y una reducción del número de productos sujetos a la vigilancia de las importaciones. El Comité tomó nota del compromiso de Corea de mantener el ritmo del proceso de reajuste y liberalización.

21. Al evaluar la situación económica actual de Corea, el Comité tomó nota de que las principales variables económicas, tales como el crecimiento del PIB, las inversiones, el ahorro y la balanza comercial y de pagos, eran muy favorables. También observó que si bien la deuda exterior seguía siendo considerable, la evolución positiva de la balanza exterior había permitido avanzar considerablemente el reembolso de la deuda y que las reservas habían mejorado, pese a las salidas de capital que ello suponía. Si bien tomó nota de que persistían las incertidumbres respecto a la evolución en la esfera de los costos salariales, los tipos de interés, los precios del petróleo y sus posibles efectos para Corea, el Comité estimó, no obstante, que era probable que continuase la actual situación de la economía coreana, fundamentalmente favorable.

22. La opinión prevaleciente expresada en el Comité fue que la situación actual y las perspectivas de la balanza de pagos eran tales que ya no resultaba posible justificar las restricciones a las importaciones de conformidad con la sección B del artículo XVIII. Se recordaron también las condiciones establecidas en el párrafo 9 del artículo XVIII para la imposición de restricciones comerciales por motivos de balanza de pagos y la afirmación que figuraba en la Declaración de 1979 sobre las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos en el sentido de que "las medidas restrictivas del comercio no son en general un medio eficaz de mantener o restablecer el equilibrio de la balanza de pagos". Se observó asimismo que muchas de las medidas restantes estaban relacionadas con las importaciones de productos agrícolas o con sectores industriales determinados, y se recordó la disposición de la Declaración de 1979 en el sentido de que "las medidas restrictivas de la importación que se adopten por motivos de balanza de pagos no deberán estar encaminadas a proteger una rama de producción o un sector determinados".

23. El Comité destacó, en consecuencia, la necesidad de establecer un calendario preciso para proceder rápidamente a la eliminación progresiva de las restricciones mantenidas por Corea por motivos de balanza de pagos. Se manifestó satisfecho de la disposición de Corea a llevar a cabo otra consulta plena con el Comité en la primera mitad de 1989. Sin embargo, se expresó la esperanza de que Corea pudiera, entre tanto, establecer un calendario para la eliminación progresiva de las restricciones por motivos de balanza de pagos y considerase otras posibles justificaciones en el marco del GATT para las medidas restantes, eliminando así la necesidad de estas consultas. El representante de Corea declaró que no podía prejuzgar la política del próximo Gobierno a este respecto."

*BOP/R/171 (10 de diciembre de 1987)

ANEXO II

COREA: RESUMEN DE LOS INDICADORES ECONOMICOS

	1985	1986	1987	Ene-Sept. 1988	1985/84	1986/85	1987/86	Ene.-Sept. 1988/87	
	(Miles de millones de won)				(Variaciones porcentuales)				
PMB (precios constantes de 1980)	52.705,4	59.187,8	66.319,6	51.369,6	5,4%	12,3%	12,0%	12,0%	
Demanda interna real	54.960,7	59.540,6	65.590,3	50.184,9	4,0%	8,3%	10,2%	11,0%	
Consumo	37.191,6	39.888,6	42.976,2	33.654,5	5,1%	7,3%	7,7%	8,1%	
Formación bruta de capital	17.769,1	19.652,0	22.614,1	16.530,4	1,6%	10,6%	15,1%	17,4%	
Exportaciones mercancías y de servicios no atribuibles a los factores	20.279,5	25.648,1	31.809,0	26.117,3	2,1%	26,5%	24,0%	12,3%	
Importaciones de mercancías y de servicios no atribuibles a los factores	20.124,1	23.852,7	28.899,6	24.140,9	-1,7%	18,54%	21,2%	14,9%	
					(Variación porcentual media de 12 meses)				
Precios, salarios y empleo	100,0	102,8	105,9	112,7	2,5%	2,8%	3,0%	7,1%	
Precios de consumo	100,0	108,8	111,5	114,3	0,5%	8,8%	2,5%	2,5%	
Relación de intercambio	269,7	294,5	328,7	364,8	9,9%	9,2%	11,64%	21,1%	
Ingresos nominales de las industrias manufactureras ¹	4,0	3,8	3,1	2,6	4,0%	-5,0%	-18,4%	-23,5%	
Tasa de desempleo									
	(Miles de millones de won)				(Porcentaje del PNB)				
Sector público	14.223,5	16.278,6	19.270,5	18.007,6	27,0%	27,5%	29,1%	35,1%	
Ingresos	13.585,2	15.310,5	18.364,6	14.375,9	25,8%	25,9%	27,7%	28,0%	
Gastos									
	(Miles de millones de won)				(Variación porcentual de 12 meses)				
Dinero y crédito dinero y cuasidinero	28.565,2	33.833,1	40.279,5	42.714,6	16,8%	18,4%	19,1%	18,3%	

¹En miles de won 1988: enero a julio

ANEXO II

COREA: RESUMEN DE LOS INDICADORES ECONOMICOS (Cont.)

	1985	1986	1987	enero-septiembre 1988
(Miles de millones de dólares EE. UU.)				
Cuenta corriente	(0,9)	4,6	9,9	14,1
Balanza comercial (f.o.b.)	-	4,2	7,7	11,1
Exportaciones	26,4	33,9	46,2	59,7
Importaciones	(26,5)	(29,7)	(38,6)	(48,6)
Servicios y transferencias (netas)	(0,9)	0,4	2,2	3,0
Cuenta de capitales (netos)	(0,7)	(1,5)	(4,3)	(0,5)
Errores y omisiones	0,8)	(0,5)	1,2	-
Balance global ¹	(2,5)	2,6	6,8	13,6
(Miles de millones de dólares EE. UU.)				
Reservas oficiales brutas (final de período)	2,9	3,3	3,6	12,3 (cifra actual)
En meses de importaciones	1,3	1,3	1,1	3,0*
(Miles de millones de dólares EE. UU.)				
Deuda exterior pendiente (final de período)	46,8	44,5	35,6	31,9
A plazo medio y largo	36,0	35,3	26,3	22,0
A corto plazo	10,7	9,2	9,3	9,9
Varios				
Relación entre la cuenta corriente y el PNB	(1,1)	4,9	8,3	9,0
Relación entre la deuda externa y el PNB	56,8	46,8	30,0	20,4
Won por dólar de los Estados Unidos (promedio)	870,0	881,5	822,6	731,5

¹Refleja las variaciones de los activos netos extranjeros del sistema bancario.

Fuentes: Monthly Statistical Bulletin, noviembre de 1988, Banco de Corea.

International Financial Statistics, diciembre de 1988, FMI.

ANEXO III

Artículo 31 de la Carta de La Habana

Expansión del comercio

1. Si un miembro establece, mantiene o autoriza, de hecho o de derecho, un monopolio para la importación o la exportación de un producto cualquiera, deberá, a solicitud de uno o de varios otros miembros que tengan interés substancial en el comercio de tal producto con aquel miembro, negociar con tal miembro o tales miembros, conforme al procedimiento previsto en el artículo 17 en materia de aranceles aduaneros y con sujeción a todas las disposiciones de esta Carta respecto a tales negociaciones arancelarias, a fin de concluir:

- a) en el caso de un monopolio de exportación, arreglos destinados a limitar o a reducir la protección que pudieran disfrutar por la aplicación del monopolio, los usuarios nacionales del producto monopolizado o, bien, destinados a asegurar la exportación del producto monopolizado en cantidades suficientes y a precios razonables;
- b) en el caso de un monopolio de importación, arreglos destinados a limitar o a reducir la protección que pudieran disfrutar, por el funcionamiento del monopolio, los productores nacionales del producto monopolizado o, bien, destinados a atenuar cualquier limitación de las importaciones que sean comparables a una limitación negociable en virtud de otras disposiciones de este capítulo.

2. A fin de satisfacer los requisitos consignados en el inciso b) del párrafo 1, el miembro que establezca, mantenga o autorice un monopolio, negociará:

- a) el establecimiento de los derechos máximos de importación que puedan ser aplicados al producto de que se trate; o
- b) cualquier otro arreglo mutuamente satisfactorio, compatible con las disposiciones de esta Carta, si las partes estiman que no es factible en la práctica negociar derechos máximos de importación en virtud del inciso a) del presente párrafo o si tal negociación no permitiera lograr los fines enunciados en el párrafo 1; todo miembro que entable negociaciones de conformidad con el presente inciso, ofrecerá a los demás miembros interesados la posibilidad de celebrar consultas.

3. En caso de que los derechos máximos de importación no hayan sido negociados en virtud del inciso a) del párrafo 2, el miembro que establezca, mantenga o autorice el monopolio de importación, publicará o notificará a la organización acerca de los derechos máximos de importación que aplicará al producto de que se trate.

4. Los derechos de importación negociados conforme al párrafo 2, o publicados o notificados a la organización en conformidad con el párrafo 3, representarán el margen máximo que pueda ser añadido al precio del producto una vez desembarcado, al establecer el precio asignado por el monopolio de importación al producto importado (exclusión hecha de los impuestos internos fijados de conformidad con las disposiciones del artículo 18, de los gastos de transporte y de distribución, de otros gastos asignables a la compra, venta o elaboración adicional, así como de un margen de beneficio razonable). Queda entendido que podrán tomarse en cuenta los precios medios del producto una vez desembarcado y los precios medios de venta en períodos recientes. Queda entendido, además, que cuando el producto de que se trata sea un producto básico, objeto de un sistema de estabilización del precio interno, podrán

tomarse disposiciones tendientes a un ajuste que tenga en cuenta las fluctuaciones o variaciones importantes de los precios mundiales, a condición de que, cuando se haya negociado sobre derechos máximos, haya un acuerdo entre los países partes en las negociaciones.

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

6. Al aplicar las disposiciones de este artículo, deberá prestarse debida atención al hecho de que algunos monopolios se han establecido y funcionan principalmente con fines sociales, culturales, humanitarios o como fuente de ingresos fiscales.

7. Este artículo no limitará el empleo, por parte de los miembros, de cualquier forma de ayuda a los productores nacionales, permitida por otras disposiciones de esta Carta.

Al artículo 31

Párrafos 2 y 4

Los derechos máximos de importación a que se refieren los párrafos 2 y 4 incluyen el margen que haya sido negociado o que haya sido publicado, o que haya sido notificado a la organización, recaudado o no, por la aduana, en todo o en parte, como un derecho aduanero propiamente dicho.

Párrafo 4

Respecto a la segunda cláusula condicional, el método y el grado de ajuste autorizado en el caso de un producto básico al cual se aplique un sistema de estabilización del precio interno, habrán de ser normalmente objeto de un convenio durante las negociaciones previstas en el inciso a) del párrafo 2.