

24 de mayo de 1989

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

*Informe del Grupo Especial adoptado el 7 de noviembre de 1989*  
*(L/6505 -36S/271)*

INTRODUCCION

1. En agosto de 1988, Nueva Zelanda 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 Nueva Zelanda pidió al Consejo que estableciera un grupo especial encargado de examinar la cuestión (L/6354).

2. En su reunión de 22 de septiembre de 1988, el Consejo acordó establecer un grupo especial y autorizó a su Presidente para que designara al Presidente y a los miembros del Grupo Especial en consulta con las partes interesadas (C/M/224, punto 4). Australia, el Canadá, la Comunidad Europea y los Estados Unidos 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 Nueva Zelanda en el documento L/6354 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 el Grupo Especial tendría la misma composición que la que se convino anteriormente para los dos grupos especiales Australia/Corea y Estados Unidos/Corea y que era la siguiente:

Presidente: Sr. Chew Tai Soo

Miembros: Sra. Yvonne Choi  
Sr. Piotr Freyberg

5. El Grupo Especial se reunió con las partes el 1º de diciembre de 1988 y el 16 de enero de 1989. Recibió comunicaciones de los terceros países siguientes: Australia, el Canadá y los Estados Unidos. Las opiniones de estos países se resumen en los párrafos 94 a 105 infra. El Grupo Especial presentó a las partes su informe sobre el litigio el 25 de abril de 1989.

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 debía 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, como sigue:

"Tras haber deliberado, el Grupo Especial llegó a la misma conclusión que en el caso de los grupos especiales Estados Unidos/Corea y Australia/Corea; a saber, que se le había encomendado claramente la misión de examinar el fondo del caso de conformidad con su mandato. El Grupo Especial concluyó asimismo que no podía acceder a la petición de la República de Corea. Para llegar a sus conclusiones, el Grupo Especial tomó en cuenta las consideraciones siguientes:

a) En la reunión celebrada por el Consejo del GATT en septiembre de 1988, Nueva Zelandia solicitó el establecimiento de un Grupo Especial en virtud del párrafo 2 del artículo XXIII. La República de Corea accedió a esa petición. Como de costumbre, el Consejo del GATT estableció el Grupo Especial por consenso. La República de Corea formó parte del consenso encaminado a establecer el Grupo Especial en virtud de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XXIII.

b) El mandato dado al Grupo Especial, y convenido por las partes y por el Consejo, requería que el Grupo Especial examinase, a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, el asunto sometido a las PARTES CONTRATANTES por Nueva Zelandia en el documento L/6354, y formularse 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 al Grupo Especial a decidir sobre la procedencia de la reclamación."

## 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.<sup>1</sup> 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 contra 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".<sup>2</sup> "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 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

---

<sup>1</sup>Cifras facilitadas por la República de Corea.

<sup>2</sup>La última consulta plena anterior a 1987 se celebró en noviembre de 1984.

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".<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.

---

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

<sup>2</sup>Cifras resultantes de los cuadros del anexo II.

En ese período, el promedio de las importaciones coreanas de carne de bovino fue de 30.330 toneladas métricas (peso del producto).<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup> 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

---

<sup>1</sup>Cifras coreanas

<sup>2</sup>Cifras obtenidas de los datos estadísticos de la Federación Nacional de Cooperativas Ganaderas.

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.

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 1° 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 1° 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 Dietético 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. Nueva Zelanda afirmó que las restricciones coreanas a la importación de carne vacuna daban lugar a presunción de incumplimiento de las obligaciones impuestas a la República de Corea por los artículos XI.1 y II.4 del Acuerdo General, que esas medidas anulaban o menoscababan ventajas resultantes directa o indirectamente de dicho Acuerdo para Nueva Zelanda y que estaría enteramente justificado que el Grupo Especial sugiriera a las PARTES CONTRATANTES que recomendaran que la República de Corea pusiera su régimen de importación de carne de animales de la especie bovina en conformidad con el Acuerdo General. Nueva Zelanda sostuvo además que se trataba de restricciones que no podían justificarse al amparo de las excepciones sea del artículo XI.2 o del artículo XVIII.B, ni tampoco en virtud de ninguna otra disposición del Acuerdo General.

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 Nueva Zelanda 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. Nueva Zelanda arguyó que, según lo dispuesto en el artículo XI.1, Corea estaba facultada para aplicar el derecho consolidado del 20 por ciento a las importaciones de carne de animales de la especie bovina. Sin embargo, Corea mantenía una maraña de restricciones adicionales, que no sólo retenían las importaciones muy por debajo del nivel que habrían alcanzado en caso de que se percibiera tan sólo ese derecho del 20 por ciento, sino que distorsionaban también gravemente la estructura de las oportunidades de comercio en esos ya muy reducidos niveles generales de importación. Dichas restricciones adicionales eran claramente contrarias a lo dispuesto en el artículo XI.1.

28. Nueva Zelanda arguyó que la suspensión de las licencias de importación durante casi cuatro años, desde 1984 hasta 1988, constituía en realidad una prohibición de las importaciones. Esto había sido cierto incluso en los primeros tiempos de la prohibición, cuando durante siete meses Corea permitió el ingreso de algunas importaciones destinadas al sector de la hostelería turística. Según lo establecido por el informe del Grupo Especial titulado "Japón - Restricciones aplicadas a la importación de ciertos

productos agropecuarios"<sup>1</sup>, si la importación quedaba circunscrita a un determinado segmento del mercado, sin poder ingresar en el comercio general del país importador, cabía afirmar que había una prohibición de hecho. Por tanto, cuando al cabo de siete meses Corea procedió incluso a interrumpir las importaciones destinadas a la hostelería, lo único que hizo fue reforzar lo que ya era, según el Acuerdo General, una prohibición de hecho de las importaciones de carne vacuna. Dichas restricciones eran contrarias a la letra del artículo XI.1

29. Nueva Zelanda aseveró que a tenor del artículo XI.1 no había necesidad de examinar si la reciente autorización de las importaciones había puesto efectivamente fin a su prohibición de hecho, mantenida durante cuatro años. La complejidad de las actuales restricciones coreanas administradas por la LPMO era tal, que resultaba en extremo dudoso que pudiera afirmarse que todas las importaciones de carne de bovino podían entrar actualmente en el territorio aduanero total de Corea. El artículo XI.1 no se refería sin embargo tan sólo a las prohibiciones, sino igualmente a las "restricciones" distintas de los derechos consolidados. En consecuencia, lo que había que preguntarse con respecto a la situación posterior a la reanudación en agosto de 1988 de una importación limitada era lo siguiente: a) ¿seguía Corea aplicando medidas, además del derecho arancelario del 20 por ciento, que restringían las importaciones?; y b) de ser así ¿se trataba de medidas incompatibles con las interpretaciones aceptadas del artículo XI.1?

30. A juicio de Nueva Zelanda, la respuesta a ambas preguntas era afirmativa y se desprendía directamente de las características descritas del régimen de importación coreano, que en esencia había seguido siendo el mismo antes de la prohibición, durante ella y en su modalidad actual. En primer lugar, el hecho de que en 1988 la importación quedara restringida por decisiones administrativas o políticas a un tope -cualquiera que éste fuera- por encima del cual no se expedían licencias de importación demostraba la existencia de una restricción adicional al derecho arancelario consolidado. Esto comportaba presunción de violación del artículo XI.1. Las restricciones no sólo frenaban el nivel de las importaciones, sino limitaban además las clases de carne vacuna importables. La consolidación aplicada a la partida 0201.10 en la Lista coreana comprendía las importaciones de carne de animales de la especie bovina en su totalidad. En esa partida arancelaria no se hacía distinción alguna entre la denominada carne vacuna "de calidad superior" y las demás, ni entre la de animales "alimentados con cereales" y "alimentados con pastos", ni tampoco entre diferentes cortes o especificaciones de carne. La obligación de aplicar únicamente la restricción constituida por el derecho del 20 por ciento regía para la totalidad de las importaciones de carne de animales de la especie bovina. Pese a ello, había un marasmo de restricciones adicionales en las que se establecía esa clase de distinciones, se imponían los precios a los que podía venderse el producto en el mercado interno y se estipulaba en qué momento debían efectuarse las importaciones. Todas ellas se aplicaban a través de la LPMO, que ejercía un monopolio sobre la importación de carne vacuna.

31. Esas restricciones contravenían directamente las obligaciones dimanantes del artículo XI.1 para Corea, puesto que la LPMO era patentemente una empresa comercial del Estado en el sentido del artículo XVII y, según la nota interpretativa al artículo XI.1: "las expresiones 'restricciones a la importación' ... se refieren igualmente a las aplicadas por medio de transacciones de comercio de Estado". En resumidas cuentas, se trataba de restricciones prohibidas.

32. Nueva Zelanda adujo que la LPMO, fundada jurídicamente en la Ley de Comercio Exterior de 1986, ejercía un monopolio sobre la importación de carne vacuna. Aunque la LPMO no fuera de propiedad del Estado, se trataba de una empresa que caía dentro del ámbito del artículo XVII, puesto que, según el informe de un grupo especial sobre empresas de propiedad del Estado: "las disposiciones

---

<sup>1</sup>L/6253, pág. 80

del artículo XVII no se refieren únicamente a las empresas de Estado, sino también a todas aquellas que disfrutaban de 'privilegios exclusivos o especiales'".<sup>1</sup> Dado que el monopolio de importación constituía un "privilegio exclusivo o especial", la LPMO pertenecía al tipo de empresa contemplado en el artículo XVII. Las restricciones que ella aplicaba mediante sus operaciones eran por ende del mismo tipo que las abarcadas por la nota interpretativa al artículo XI.1. En consecuencia, las restricciones en vigor que se venían haciendo efectivas por medio de las operaciones de la LPMO desde agosto de 1988 significaban que Corea seguía sin cumplir sus obligaciones dimanantes del artículo XI.1 de la misma manera que cuando suspendió todas las importaciones.

33. 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. Además, Corea sostuvo que era importante insistir en que el mecanismo de la LPMO no constituía una restricción autónoma de las importaciones. Sencillamente, esa 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 recomendaciones acerca del nivel adecuado de las importaciones. Por el contrario, la LPMO administraba las importaciones de carne vacuna dentro del marco de restricciones cuantitativas establecidas por el Gobierno de Corea. 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 las importaciones de carne de bovino.

## Artículo II

34. Nueva Zelanda afirmó que, desde la perspectiva del artículo II.4, la consideración jurídicamente importante era la magnitud del aumento de precio que se imponía a la carne vacuna importada y si se trataba de un aumento de precio que suponía una protección "superior a la prevista en dicha lista [la de Corea]". La protección ahí prevista era la del 20 por ciento. El hecho de que la reventa (de cierta proporción del producto sobre cuyas importaciones la LPMO tenía derechos de monopolio) se realizara con arreglo a un sistema de subasta no alteraba la obligación de limitar el margen de protección a ese 20 por ciento (con la debida inclusión de costos, etc.). Esta era la consecuencia ineludible de la aceptación de una consolidación en el GATT. No cabía esgrimir en contra el hecho de que se recurría a un sistema "de subasta". Este sistema no funcionaba, en todo caso en el plano de las ventas al por mayor, en un mercado libre. Había un proveedor monopolista que ejercía su poder en el mercado por medio del sistema de subasta. En realidad, cuando había un solo vendedor que disfrutaba del derecho de importar, el sistema de subasta constituía un mecanismo particularmente eficaz, para potenciar los ingresos derivados de un poder monopolista de mercado. Por otra parte, el 63 por ciento de la carne de bovinos alimentados con pastos se vendía directamente y al margen del sistema de subasta, por lo que en el caso de esas ventas no cabía siquiera la pretendida "defensa" de que se aplicaba un "sistema de subasta".

35. Nueva Zelanda adujo además que el Grupo Especial encargado del examen de la cuestión de las bebidas alcohólicas en el Canadá<sup>2</sup> había rechazado claramente la posibilidad de esgrimir el argumento de que la "maximización de ingresos" fuera una "consideración comercial normal". En su informe ese Grupo Especial estimó que "el margen de beneficios sobre las importaciones obtenido por un monopolio gracias a las políticas de maximización de ingresos fiscales [seguidas por los organismos provinciales de comercialización de bebidas alcohólicas] no podía normalmente considerarse un 'margen

---

<sup>1</sup>IBDD, 9S/193, párr. 8

<sup>2</sup>Informe del Grupo Especial sobre la importación, distribución y venta de bebidas alcohólicas por organismos provinciales de comercialización canadienses, distribuido con la signatura L/6304.

de beneficio razonable' en el sentido del párrafo 4 del artículo II ...". Fundándose en la lectura del artículo II.4 y el artículo 31 de la Carta de La Habana, dicho Grupo Especial consideró que "... 'un margen de beneficio razonable' era un margen de beneficio que se obtuviese en condiciones normales de competencia (en ausencia de monopolios)".

36. Nueva Zelanda estimó que la protección que otorgaba la LPMO restringía claramente el comercio de la partida consolidada. En concreto, aunque no había conseguido que se le adjudicara ninguna de las pocas licitaciones iniciales convocadas por la LPMO<sup>1</sup>, Nueva Zelanda tenía entendido que esta organización imponía a toda la carne vacuna importada que salía de sus instalaciones de almacenamiento un tipo de recargo para equiparar el precio de la misma con el precio interno. Al parecer, en ciertos casos esos aumentos de precio habían sido muy sustanciales. Según los usuarios finales coreanos, la LPMO imponía un recargo de entre el 20 y el 200 por ciento del valor c.i.f., que se añadía al 22,5 por ciento representado por el derecho arancelario y el impuesto. Las estimaciones hechas por Nueva Zelanda para el período comprendido entre agosto y noviembre de 1988, indicaban que los aumentos de precio de la carne de bovinos alimentados con pastos habían fluctuado entre el 47,1 y el 133,6 por ciento. De acuerdo con esas estimaciones, por ejemplo, la carne vacuna cuyo precio medio de licitación había sido de 1.589,9 won/kg en noviembre se puso a disposición de la NLCF al precio, muy superior, de 5.384 won/kg. La diferencia entre el costo sobre muelle (incluso teniendo en cuenta las cargas pertinentes, etc.) y el precio al por mayor era considerable. Nueva Zelanda tenía conocimiento de por lo menos un caso en que un envío de carne importada cuyo precio de licitación por tonelada había sido de 4.000 dólares EE.UU. se había subastado por conducto de la LPMO a 10.000 dólares a mediados de 1988. La parte no subastada se había colocado en el mercado a 7.953 dólares EE.UU. la tonelada a finales de ese año. Incluso una información tan selectiva como la facilitada por Corea mostraba que, en el caso de dos de las tres categorías, los precios en la subasta de 11 de noviembre entrañaban un aumento del 41,7 y el 30,9 por ciento, respectivamente. La imposición de aumentos de precios más allá y por encima de la cuantía de la protección estipulada en la Lista de Corea constituía una patente violación del artículo II.4.

37. Corea respondió 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. La sección B del artículo XVIII hacía referencia a los principios enunciados en el artículo XIII de evitar la discriminación entre los abastecedores extranjeros que desearan exportar carne vacuna a un país que aplicaba restricciones cuantitativas. 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 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.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Posteriormente se adjudicaron a Nueva Zelanda algunas licitaciones.

<sup>2</sup>Recargo transitorio de importación de Estados Unidos, IBDD, 18S/233, 245

38. Por consiguiente, sostuvo Corea, suponiendo que pudiera lícitamente mantener restricciones cuantitativas al amparo de la sección B del artículo XVIII, la administración de tales 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; segunda, 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. Luego, cuando el licitador adjudicatario exportaba la carne vacuna a Corea, se aplicaba a dicha carne el derecho 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. Corea recordó asimismo 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 de carne de bovino importada. Así pues, el funcionamiento de la LPMO era compatible con lo dispuesto en el artículo II.

#### Artículo X

39. Nueva Zelanda sostuvo que la forma en que Corea aplicaba sus restricciones a la importación de carne vacuna violaba las disposiciones del artículo X, según el cual las partes contratantes debían publicar rápidamente todas las disposiciones y prescripciones relacionadas con la restricción de la importación "... a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de [ellas]". Nueva Zelanda consideraba notoria la falta de transparencia en la aplicación de las medidas coreanas relativas a la importación de carne vacuna.

#### Artículo XIII

40. Nueva Zelanda afirmó que la nota interpretativa al artículo XI antes mencionada resultaba igualmente aplicable en relación con el artículo XIII, esto es, que el funcionamiento de la LPMO y de sus predecesoras (NLCF, KTHSC) debía estar en armonía con lo dispuesto en dicho artículo XIII. Esto significaba, por ejemplo, que las restricciones impuestas por esas empresas comerciales del Estado debían estar en conformidad con lo prescrito en su párrafo 3 b) en cuanto a que se "... publicará el volumen o valor total del producto o de los productos cuya importación sea autorizada durante un período ulterior dado ...". Por las mismas razones expuestas más arriba en lo tocante al artículo X, Nueva Zelanda consideraba que Corea había incumplido las obligaciones que le imponía esa disposición del Acuerdo General.

41. Corea respondió que la retirada de las medidas de intensificación y los niveles de las importaciones establecidos para 1988 y 1989 se habían publicado ampliamente, tanto en Corea como en el exterior. Además, las licitaciones de la LPMO para el suministro de las partes del contingente habían sido fácilmente cumplimentadas y ningún comerciante había presentado quejas de las formalidades de importación establecidas por la LPMO.

#### Artículo XVIII.B

##### a) Aspectos de procedimiento

42. La República de Corea dijo que Nueva Zelanda 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 la aplicación

de ese procedimiento. Corea aludió al caso estudiado por un Grupo Especial reciente<sup>1</sup> 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), limitando su examen a la cuestión de la anulación o menoscabo "sin violación".

43. Corea sostuvo por tanto que Nueva Zelanda tendría que demostrar que había habido anulación o menoscabo "sin violación". Con referencia al caso antes mencionado en el que el Grupo Especial 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"<sup>2</sup>, 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.

44. 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.

45. Nueva Zelanda replicó que Corea estaba tratando de utilizar algunas de las opiniones emitidas en el informe del Grupo Especial de los productos cítricos -jamás adoptado y carente por ende de todo valor en el GATT- sacándolas de su contexto, e intentaba aplicar a una cuestión totalmente diferente, la de la relación de los artículos del Acuerdo General relativos a la balanza de pagos con el artículo XXIII. Dicho informe había tratado una reclamación de vasto alcance presentada por los Estados Unidos en el sentido de que una serie de preferencias arancelarias otorgadas por la Comunidad Europea a varios países en desarrollo de la región del Mediterráneo eran contrarias al párrafo 1 del artículo primero. Dicho informe conllevaba el examen de la relación existente entre ese párrafo 1 del artículo primero y el párrafo 7 del artículo XXIV. Los Estados Unidos, aunque hubieran dado prioridad a la presunción de infracción en el sentido del apartado a) del párrafo 1 del artículo XXIII, habían aceptado asimismo que el Grupo Especial podía formular en virtud de los apartados b) o c) del párrafo 1 de dicho artículo constataciones como las de anulación o menoscabo "sin violación". La Comunidad Europea, parte demandada, se opuso a que el Grupo Especial examinara el asunto en el marco de ese apartado b). La conclusión del Grupo Especial, que optó por formular sus constataciones en el marco del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII, fue que "... la ventaja resultante directa o indirectamente para los Estados Unidos del párrafo 1 del artículo primero ha sido menoscabada ... a consecuencia de la aplicación por la CEE de preferencias arancelarias ...".

---

<sup>1</sup>Comunidad 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.

<sup>2</sup>Ibidem, párr. 4.16

46. A juicio de Nueva Zelandia la relación de los acuerdos preferenciales concertados por la Comunidad Europea en virtud del párrafo 7 del artículo XXIV con el artículo primero era en extremo compleja. Ante tal dificultad el Grupo Especial había optado por concluir a favor de la parte reclamante (los Estados Unidos), evitando pronunciarse sobre si los acuerdos preferenciales de la Comunidad Europea eran o no conformes con las obligaciones dimanantes para ésta del artículo primero. La razón que dio para ello dicho Grupo Especial fue "... el criterio ... 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 ...".<sup>1</sup> El "criterio" o práctica a que se hacía referencia en el citado párrafo 4.16 no indicaba otra cosa que el hecho de que efectivamente, por los motivos que fuera, las partes contratantes no habían tenido ocasión de examinar un caso en el marco del artículo XXIII en el cual se preveía uno de los llamados procedimientos "de examen especiales". No había fundamentos lógicos o jurídicos para elevar ese hecho al rango de "principio" de exclusión necesaria si tal ocasión se presentara. No resultaba difícil imaginar cuál sería la consecuencia lógica de un enfoque como ese: la elusión del procedimiento de solución de diferencias, pues a todo caso que se sometiera sobre una cuestión manifiestamente novedosa se le podría objetar la ausencia de precedentes que justificaran su inclusión en el ámbito de aplicación del artículo XXIII. La afirmación de inaplicabilidad de este artículo no podía fundarse en conjeturas ni tampoco en una aseveración no circunstanciada sobre los motivos subyacentes al hecho de que no hubiera precedentes. Era preciso presentar pruebas concretas de que el artículo XXIII no era aplicable en ese caso y estaba formulado de modo que lo excluía. Nueva Zelandia hizo observar además que el informe del Grupo Especial de los productos cítricos no había sido adoptado, por lo que carecía de valor en el GATT. Los argumentos en él expuestos estarían privados de toda validez jurídica aun en el caso de que el presente asunto tuviera que ver con una reclamación relacionada con el párrafo 7 del artículo XXIV y no con la balanza de pagos.

47. Corea respondió que en el informe del Grupo Especial de los cítricos se ponía de relieve en términos generales la norma de la que se trataba en el caso objeto de examen. En el informe se pasaba luego a considerar la relación específica entre los artículos XXIV.7 y XXIII. Corea estimaba que era significativo que Nueva Zelandia no rechazara la norma general, y que se limitara más bien a un debate de la aplicación de dicha norma la relación específica entre los artículos XXIV.7 y XXIII.

48. Nueva Zelandia sostuvo que era indudable que el Grupo Especial sabría qué consecuencias tendría para el Acuerdo General aplicar el razonamiento de Corea a las medidas que el Comité de la Balanza de Pagos examinaba como medidas notificadas en virtud de los artículos XII y XVIII. Defender la aplicación de este razonamiento equivaldría a afirmar la primacía de los procedimientos de examen que podía utilizar el Comité de la Balanza de Pagos sobre la disposición fundamental del Acuerdo General en materia de solución de diferencias, contenida en el artículo XXIII. Resultaba sumamente fácil hacerse una idea de las consecuencias prácticas que ello tendría. En pocas palabras, la aceptación del razonamiento de Corea conduciría a una situación absurda en la que las partes contratantes que desearan utilizar la exención prevista en las disposiciones del Acuerdo General relativas a la balanza de pagos, podrían lograr que no fuera posible nunca impugnar la compatibilidad de las medidas que aplicarían con el Acuerdo General, siempre y cuando se cumpliera el requisito puramente formal de someterlas a un examen.

49. En respuesta a las alegaciones anteriores, Corea rechazó el argumento de Nueva Zelandia de que un país que pretendiera justificar una restricción al comercio por motivos de balanza de pagos pudiera tan fácilmente utilizar de manera abusiva el procedimiento del Comité de la Balanza de Pagos.

---

<sup>1</sup>Informe del Grupo Especial sobre los productos cítricos, documento L/5776, párr. 4.16

Corea rechazó asimismo cualquier sugerencia de que había utilizado de manera abusiva dicho procedimiento. Además, según Corea, Nueva Zelandia no hacía una distinción clara entre el procedimiento de examen en el Comité de la Balanza de Pagos en virtud del párrafo 12 b) del artículo XVIII y la participación, por el momento desconocida, de dicho Comité en la aplicación del párrafo 12 d) del mencionado artículo XVIII. Por último, Corea arguyó que la posibilidad de un uso abusivo no podía nunca ser una justificación para no aplicar una norma vinculante, en este caso el artículo XVIII.12 d).

50. Refiriéndose al caso relativo a las almendras de la India<sup>1</sup>, Nueva Zelandia, sostuvo que no cabía duda de que la decisión tomada por el Consejo, tras un largo debate, de establecer un grupo especial a petición de los Estados Unidos, reflejaba un consenso de las PARTES CONTRATANTES en el sentido de que las disposiciones del artículo XXIII, incluido su párrafo 1 a), se aplicaban en todos los aspectos a cuestiones que hubieran sido consideradas en el Comité de la Balanza de Pagos en virtud del artículo XVIII.B, y respecto de las cuales la parte reclamante hubiera indicado claramente que estaba alegando una presunta infracción de las normas del Acuerdo General, concretamente, del párrafo 1 del artículo XI. Otras terceras partes tomaron partido por una u otra de las posiciones adoptadas respecto de esta cuestión, mientras que Nueva Zelandia había declarado que "... la opinión según la cual el párrafo 2 del artículo XXIII no se aplica a todas las disposiciones del Acuerdo General carece de fundamento".<sup>2</sup> El hecho de que el Grupo Especial encargado de examinar las restricciones aplicadas por la India a la importación de almendras no ultimara sus actuaciones no modificaba la conclusión de que el argumento que esgrimía Corea ya había sido considerado plenamente por las PARTES CONTRATANTES y de que esta cuestión se había resuelto (era de esperar) definitivamente. La aceptación por el Grupo Especial de los argumentos de Corea sería directamente contraria a esta decisión. El Consejo había establecido el presente Grupo Especial para considerar la reclamación presentada por Nueva Zelandia en virtud del artículo XXIII contra las restricciones aplicadas por Corea a la carne vacuna. Ninguna parte contratante había puesto condiciones, ni siquiera Corea. Por consiguiente, Nueva Zelandia instó al Grupo Especial a que defendiera la primacía de las disposiciones del Acuerdo General relativas a la solución de diferencias sobre las disposiciones en materia de examen en el Comité de la Balanza de Pagos. Nueva Zelandia estimaba que tenía pleno derecho a pedir al Grupo Especial que considerara la cuestión con arreglo al artículo XXIII.1 a) y que resolviera sobre la conformidad de las medidas coreanas con el Acuerdo General.

51. Corea respondió que no estaba de acuerdo con el argumento de Nueva Zelandia de que el Consejo había resuelto definitivamente la cuestión de la relación entre los artículos XVIII.12 d) y XXIII, pronunciándose a favor del artículo XXIII, cuando estableció un Grupo Especial recientemente en el caso de las almendras de la India. Si bien la cuestión se planteó cuando los Estados Unidos solicitaron el establecimiento de un grupo especial para examinar las restricciones que la India aplicaba a la importación de almendras, el Consejo no llegó a ninguna conclusión en aquella oportunidad. Sin embargo, las deliberaciones habidas en el Consejo revelaron que la relación entre los artículos XVIII.12 d) y XXIII era controvertida. Así pues, el Grupo Especial de las restricciones impuestas por la India a las almendras se estableció con el mandato uniforme y, al igual que en el caso presente, ese mandato no excluía el examen del artículo XVIII.12 d) en relación con el artículo XXIII. Por consiguiente, en aquel momento, el Consejo no dio ninguna orientación acerca de cómo se debía resolver la cuestión y, por supuesto, no decidió acerca de la misma. Además, dado que al parecer el litigio entre los Estados Unidos y la India se había resuelto posteriormente, no se disponía de un informe del Grupo Especial que pudiera aclarar de alguna manera esta cuestión.

---

<sup>1</sup>India - Restricciones a la importación de almendras, C/M/213, págs. 5 a 7

<sup>2</sup>C/M/213, pág. 17

52. Corea sostuvo que si el Grupo Especial examinara la reclamación de Nueva Zelanda con arreglo a las normas del artículo XXIII aceptaría que ese país o cualquier otro 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 estas disposiciones cayeran en desuso. El procedimiento general del artículo XXIII sobreesería el procedimiento de examen especial previsto en el artículo XVIII.12 d). Por lo tanto, al examinar la reclamación de Nueva Zelanda con arreglo a las normas del artículo XXIII, el Grupo Especial procedería efectivamente a una enmienda del Acuerdo General.

53. Por consiguiente, arguyó Corea, de acuerdo con la práctica ya antigua de las PARTES CONTRATANTES, Nueva Zelanda 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, Nueva Zelanda tendría que demostrar que dichas restricciones coreanas constituían un caso de anulación o menoscabo "sin violación" en virtud de las disposiciones de los apartados 1 b) o c) del párrafo 1 del artículo XXIII. Corea afirmó que no había ninguna regla fácil para demostrar la existencia de anulación o menoscabo "sin violación". Lo que no admitía dudas era que la parte reclamante tenía que presentar una "justificación detallada".<sup>1</sup> Hasta la fecha, Nueva Zelanda no había aportado ninguna justificación de esta índole.

54. Corea sostuvo asimismo que, en el caso de los cítricos, el Grupo Especial llegó a su conclusión de anulación o menoscabo "sin violación" analizando si, entre otras cosas, los Estados Unidos, parte reclamante, había podido razonablemente prever las restricciones litigiosas. Dicho Grupo Especial no llegó a la conclusión de que los Estados Unidos no habían podido razonablemente prever las medidas en litigio.<sup>2</sup> Análogamente, en el presente caso Nueva Zelanda no podía aducir que no había podido razonablemente prever 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.

55. Nueva Zelanda respondió que la afirmación de que permitir el recurso al artículo XXIII equivaldría a "invalidar" el procedimiento del artículo XVIII.12 d) era incorrecto desde el punto de vista lógico y jurídico. Examinar un caso o formular una conclusión en virtud del artículo XXIII significaría nada más y nada menos que se aplicaban las disposiciones del Acuerdo General sobre anulación y menoscabo. No implicaría ninguna conclusión legal en el sentido de que hubiera sido improcedente que una parte contratante recurriera al artículo XVIII.12 d) en relación con cualquier cuestión, cuándo y cómo lo considerara adecuado. Por el contrario, Corea insistía en que el artículo XVIII.12 d) era exclusivo y que no se podía aplicar el artículo XXIII. Nueva Zelanda no podía encontrar ninguna disposición del Acuerdo General ni ninguna interpretación convenida de las partes contratantes favorable a tal opinión.

56. Nueva Zelanda recordó además que en el párrafo 22 del informe del Grupo de Trabajo de 1950 relativo a la aplicación de restricciones cuantitativas con fines de protección y otros fines comerciales (The Use of Quantitative Restrictions for Protective and Other Commercial Purposes) se declaraba que el "... uso indebido de restricciones a la importación podría constituir una base adecuada para recurrir a los procedimientos de solución de diferencias previstos en el Acuerdo". Las disposiciones

---

<sup>1</sup>Exposición acordada de la práctica consuetudinaria del GATT en materia de solución de diferencias (artículo XXIII, párr. 2), IBDD, 26S/234, 235, párr. 5

<sup>2</sup>L/5776, párrs. 4.32 y 4.33

del artículo XVIII.B se inspiraban en el artículo XII, pero contenían ciertas modificaciones introducidas con objeto de tomar en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo. Dado que no existían textos o entendimientos específicos en contrario, había que suponer que la prescripción de 1950 mencionada anteriormente, cuyo alcance no se había limitado de manera que excluyera ninguna parte del procedimiento de solución de diferencias del Acuerdo General (es decir, no decía "salvo el artículo XXIII.1 a)"), se aplicaba igualmente a la sección B del artículo XVIII.

57. Corea respondió que el informe de 1950 del Grupo de Trabajo reflejaba la situación económica de los países europeos durante los años inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial. Por distintos motivos, estos países desarrollados, gravemente afectados por la guerra, mantenían contingentes de importación o exportación. El informe desautorizaba la utilización de restricciones cuantitativas por motivos de protección u otros motivos de índole comercial, es decir, por motivos no justificados en virtud del Acuerdo General. En el prefacio del informe se indicaba que algunas restricciones cuantitativas siguieron vigentes aun cuando ya no eran necesarias y que algunas de las que se aplicaban inicialmente por motivos financieros se mantuvieron con el fin de proteger a los productores nacionales de la competencia extranjera. Según el Grupo de Trabajo, cualquier parte contratante que considerara que tal situación existía y que perjudicaba su comercio podía recurrir al procedimiento de reclamación del Acuerdo General. Este informe fue el primer indicio de los problemas con que el GATT comenzaba a tropezar en relación con las denominadas restricciones "residuales".

58. Corea arguyó entonces que en ninguno de los precedentes que existían en el GATT se había abordado la cuestión fundamental que se planteaba en el caso presente. De examinarse la reclamación de Nueva Zelandia de conformidad con el artículo XXIII, ningún país consideraría nunca la posibilidad de prevalerse del artículo XVIII.12 d). Corea había señalado que, en virtud de lo dispuesto en el artículo XVIII.12 d), resultaba difícil que un país pudiera reclamar contra una medida adoptada por motivos de balanza de pagos que hubiese sido examinada por el Comité de la Balanza de Pagos. De hecho, para un país reclamante era más difícil cumplir las prescripciones de esta disposición que las del artículo XXIII. Estas diferencias se debían a razones bien fundadas. Cuando los países aplicaban restricciones en virtud de la sección B del artículo XVIII y celebraban consultas regulares sobre esas medidas con un Comité competente del GATT que tomaba en cuenta las conclusiones pertinentes del Fondo Monetario Internacional, era legítimo que esperaran que dichas medidas no serían impugnadas simplemente en virtud de las prescripciones relativamente poco rigurosas del artículo XXIII, aplicables en caso de anulación o menoscabo. De lo contrario, perdía todo sentido el ejercicio de la vigilancia multilateral. Además, si el Grupo Especial examinaba la reclamación de Nueva Zelandia con arreglo al artículo XXIII, aceptaba que ese país o cualquier otro 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). Ello invalidaría el procedimiento previsto en el párrafo 12 d) del artículo XVIII y equivaldría a una enmienda indebida del Acuerdo General, en infracción del artículo XXX.

59. 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 1984/1985 (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 se 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 en 1984/1985 no estaba motivada por la balanza de pagos.

60. Nueva Zelandia respondió que el artículo XXIII estaba redactado en términos generales y que era obvio que se aplicaba a todas las esferas del Acuerdo. En ninguna parte del artículo XXIII se indicaba que dicho artículo no se aplica al artículo XVIII. Tampoco se estipulaba en el artículo XVIII

que ese artículo tenía precedencia sobre el artículo XXIII. Habida cuenta de estos hechos, no resultaba en absoluto sorprendente que en la Declaración sobre las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos<sup>1</sup>, de 1979, se declarara que:

"La aplicación de medidas restrictivas de la importación adoptadas por motivos de balanza de pagos deberá supeditarse a las condiciones expuestas a continuación, además de a las previstas en los artículos XII, XIII, XV y XVIII, sin perjuicio de las restantes disposiciones del Acuerdo General ..."

61. Esta sección, que es evidente se vio corroborada por la afirmación adicional que figura en el párrafo 1 y que dice que "las disposiciones del presente párrafo no tienen por objeto modificar las disposiciones de fondo del Acuerdo General". Defender la opinión de que el Grupo Especial no podía considerar la reclamación de Nueva Zelanda en virtud de la disposición clave del artículo XXIII.1 a) sería precisamente modificar las disposiciones de fondo del Acuerdo General. Equivaldría a decir que la disposición de fondo más importante del párrafo 1 del artículo XXIII no se aplicaba al artículo XVIII.B. Además, Nueva Zelanda dijo que era evidente que los redactores previeron que había casos en que se recurriría al artículo XVIII sin que éste fuera de aplicación. No se debía prohibir a ningún reclamante que se prevaleciera del artículo XXIII con este objeto ni obligarlo a priori a aceptar, desde el principio, la justificación en virtud del artículo XVIII. En opinión de Nueva Zelanda, la propia Corea había justificado el modo de ver de Nueva Zelanda al declarar que "(Corea) no pretendía que la intensificación de las restricciones que aplicaba por motivos de balanza de pagos se debiera a una agravación de la situación de su balanza de pagos y, por consiguiente, no había notificado las medidas de conformidad con el artículo XVIII.12 a)". Así pues, ni siquiera a juicio de Corea, sus medidas se justificaran claramente al amparo del párrafo 12 del artículo XVIII. Corea no podía ahora esperar que Nueva Zelanda hubiese adoptado una posición diferente y que hubiese recurrido al artículo XVIII.12 d), concediendo así a las medidas una justificación que ni siquiera la propia parte contratante que las había impuesto estaba dispuesta a alegar.

62. Corea respondió que no veía en el pasaje citado de la Declaración de 1979 relativa a la balanza de pagos ningún examen, y menos aún una decisión, referentes a la relación entre los artículos XVIII.12 d) y XXIII. Asimismo, Corea expresó dudas de que, al referirse a las "disposiciones de fondo" en el párrafo 1, los autores tuvieran en mente las disposiciones de procedimiento en materia de solución de diferencias del artículo XXIII. Además, Corea rechazaba la alegación de Nueva Zelanda de que se modificaría alguna disposición del Acuerdo General en el caso de que el Grupo Especial no considerara la compatibilidad con dicho Acuerdo de las restricciones aplicadas por Corea a la carne vacuna. Al contrario, si el Grupo Especial examinaba la reclamación de Nueva Zelanda en virtud de las normas del artículo XXIII, el artículo XVIII.12 d) caería en desuso.

b) Justificación de las restricciones

63. Corea sostuvo que podía ser que este Grupo Especial considerara, pese al informe del Grupo Especial que se había ocupado de los productos cítricos y a los argumentos anteriormente 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 Nueva Zelanda 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 además, que las PARTES CONTRATANTES del GATT habían autorizado sus restricciones a la importación de carne vacuna con arreglo al artículo XVIII.B. Desde su adhesión al Acuerdo General, Corea 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 no había sido puesta en tela de juicio hasta la última serie de consultas plenas, llevada a cabo en diciembre de 1987.<sup>1</sup> Según la opinión "prevaleciente" transmitida por el Comité de la Balanza de Pagos, en esas consultas ya no resultaba "posible" justificar esas restricciones a la importación en virtud del artículo XVIII.B.<sup>2</sup> 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 no había formulado la conclusión de que la aplicación presente o pasada de las restricciones coreanas impuestas por motivos de balanza de pagos fuera incompatible con el artículo XVIII.B.

64. Nueva Zelanda recordó que en 1987, el Comité de la Balanza de Pagos llegó a la siguiente conclusión:

"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."

A juicio de Nueva Zelanda, los hechos ocurridos desde entonces sólo habían contribuido a reforzar la opinión prevaleciente del Comité. En virtud del artículo XVIII.B, no había ninguna justificación para aplicar cualquier restricción a la importación que fuese incompatible con el Acuerdo General, y Nueva Zelanda confiaba en que, en sus conclusiones, el Grupo Especial sólo pudiera sostener la opinión prevaleciente del Comité. Para defender el caso de Corea, el Grupo Especial tendría que manifestar su desacuerdo con esa "opinión prevaleciente". Era evidente que el Grupo Especial tenía todo el derecho de hacerlo, precisamente porque Nueva Zelanda había pedido un dictamen sobre la compatibilidad de las restricciones aplicadas a la importación de carne vacuna con el Acuerdo General. El hecho mismo de que Nueva Zelanda hubiera pedido el establecimiento de un grupo especial para que formulara una conclusión demostraba que la cuestión no se había resuelto desde un punto de vista estrictamente jurídico. Nueva Zelanda confiaba en que el Grupo Especial llegaría a la misma conclusión a la que ya habían llegado claramente "varios" miembros del Comité (ello significaba lógicamente que el número oscilaba entre la mayoría y todos los miembros del Comité, salvo Corea). Sin embargo, hasta que el Grupo Especial formulara esa conclusión en nombre de las PARTES CONTRATANTES, seguía planteada la cuestión de la compatibilidad jurídica de las medidas aplicadas por Corea a la carne vacuna con el artículo XVIII.B.

65. Corea afirmó que las expresiones utilizadas por el Comité eran más mesuradas que lo que había sugerido Nueva Zelanda. Además, si el Comité hubiera determinado la existencia de alguna incompatibilidad de las restricciones coreanas aplicadas por motivos de balanza de pagos, habría hecho recomendaciones explícitas en tal sentido al Consejo.<sup>3</sup> 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 preciso para la eliminación progresiva de las restricciones restantes mantenidas por motivos de balanza de pagos".<sup>4</sup> 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

---

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

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

<sup>3</sup>Véase la Declaración sobre las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos, IBDD, 26S/223 y 227, párr. 13.

<sup>4</sup>BOP/R/171, párr. 9

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 Nueva Zelanda, prevalerse de la sección B del artículo XVIII. El Comité de la Balanza de Pagos examinaba las restricciones en el marco de la sección B del artículo XVIII en nombre de las PARTES CONTRATANTES.<sup>1</sup> 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.

66. En cuanto a la alegación de Corea de que las medidas aplicadas a la carne de bovino habían sido autorizadas por el Comité de la Balanza de Pagos, Nueva Zelanda respondió que esta opinión carecía de fundamento jurídico. Nueva Zelanda suscribía firmemente la opinión aducida recientemente de forma explícita por el Canadá y recogida en la amplia nota informativa sobre los artículos XII y XVIII.B preparada por la Secretaría para el Grupo de Negociación sobre los Artículos del Acuerdo General, que decía: "... ni el examen de tales restricciones por el Comité de Restricciones a la Importación (Balanza de Pagos) ni la adopción del informe del Comité por el Consejo [constituyen] una aceptación de su conformidad con el Acuerdo General".<sup>2</sup> La palabra "adopción" había sido elegida cuidadosamente. Su intención no era establecer, de una forma u otra, la legalidad en el marco del GATT de todos y cada uno de los aspectos de los informes del Comité de la Balanza de Pagos. Por consiguiente, la alegación de Corea de que las PARTES CONTRATANTES habían "autorizado" estas restricciones por intermedio del Comité de la Balanza de Pagos era una interpretación equivocada de la palabra "adopción".

67. Corea adujo 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, empero, caían fuera del mandato del Grupo Especial. Y Corea no podría aceptar que se impugnara la totalidad de sus restricciones mantenidas por motivos de balanza de pagos a partir de la actual reclamación de Nueva Zelanda. 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 FMI pudiera hacer lo mismo.

68. Nueva Zelanda respondió que lo que alegaba era que las medidas a que se refería el mandato no eran compatibles con el Acuerdo General. Corea había optado por justificar las medidas en cuestión al amparo del artículo XVIII.B. Por su parte, Nueva Zelanda no creía que pudiera aplicarse el artículo XVIII.B porque las medidas no se mantenían por motivos de balanza de pagos y porque Corea no tenía problemas de balanza de pagos como pretendía. Además, si los grupos especiales no podían examinar casos concretos o llegar a conclusiones sobre ellos porque eso podría tener consecuencias para otros productos u otras partes contratantes, el mecanismo de solución de diferencias del GATT no podría operar y quedaría desprovisto de sentido.

---

<sup>1</sup>Véase la nota del Presidente de ese Comité, IBDD, 18S/51 y 55, párr. 10.

<sup>2</sup>MTN.GNG/NG7/W/46, pág. 25

69. Corea sostuvo 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 aplicadas por Corea 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 al FMI. Corea no tenía noticias de que hasta la fecha se hubiera dado jamás esa autorización a algún grupo especial.

70. Nueva Zelandia respondió que antes de que el Grupo Especial pudiera examinar la compatibilidad de una determinada medida con las distintas estipulaciones concretas del artículo XVIII.B, tendría que estar convencido de que el país tenía problemas de balanza de pagos. El Acuerdo General era muy preciso al definir lo que constituía un problema de balanza de pagos. Este se definía en el artículo XVIII.9 por referencia a las "reservas monetarias". Los miembros de los grupos especiales del GATT, que provenían de las PARTES CONTRATANTES, solían ser expertos en política comercial y no expertos en temas monetarios internacionales. Por tanto, un grupo especial al que se hubiera pedido que formulara una conclusión sobre la base del artículo XVIII.9, estaba plenamente autorizado para solicitar el asesoramiento de expertos de ese tipo en virtud de la relación expresa entre los artículos XVIII.9 y XV.2. Solicitar al FMI una opinión actualizada no era, como sugería Corea, un requisito obligatorio. Se podían considerar que con las consultas celebradas en 1987 con el FMI se había dado cumplimiento a las disposiciones del artículo XV.2. Sin embargo, en los dos últimos años se habían producido cambios importantes en las reservas de divisas de Corea. Por ello, Nueva Zelandia consideraba aconsejable solicitar un nuevo asesoramiento. Con todo, esto era algo que debía decidir el Grupo Especial y efectivamente sería innecesario en caso de que éste hubiera ya concluido que las restricciones coreanas a la importación de carne vacuna no se mantenían por motivos de balanza de pagos.

71. Corea respondió que estaba claro que el dictamen formulado por el FMI en 1987 no afirmaba que las restricciones aplicadas por Corea por motivos de balanza de pagos fueran injustificables de conformidad con el artículo XVIII.B. Por tanto, aún suponiendo que las "actualizaciones" quedaran al margen de las disposiciones del artículo XV.2 (lo que Corea no aceptaba), Nueva Zelandia no pretendía en este caso una actualización. Para llegar a una decisión contraria a Corea sobre la compatibilidad con el Acuerdo General de las restricciones aplicadas al amparo del artículo XVIII.B, el Grupo Especial necesitaría un dictamen vinculante del FMI en el marco del artículo XV.2, que sostuviera que la situación de la balanza de pagos de Corea había dejado de justificar dichas restricciones. No se trataría en este caso de una "actualización". Sería preciso que el FMI llegara a una conclusión muy distinta de la anterior. Además, el artículo XXIII.2 no contenía disposiciones sobre la capacidad de un grupo especial para iniciar consultas con el FMI autónomamente. De conformidad con el artículo XV.2, las determinaciones del FMI vinculaban a las PARTES CONTRATANTES. Por tanto, suponiendo que este Grupo Especial obtuviera determinaciones del FMI, las mismas serían vinculantes entre otros, para el Comité de la Balanza de Pagos. Aun así, Corea puso en duda que el Acuerdo General y el FMI realmente hubieran previsto que los distintos órganos del GATT pudieran solicitar de forma autónoma determinaciones vinculantes sobre cuestiones relacionadas con la balanza de pagos. A este respecto, Corea recordó que las PARTES CONTRATANTES habían autorizado expresamente al Comité de la Balanza de Pagos a que, al cumplir con las funciones que le correspondían de conformidad con el artículo XVIII.12 b), consultara con el FMI con arreglo al artículo XV.2.<sup>1</sup> Además, Corea se refirió al Grupo de Trabajo que había examinado en 1971 el recargo impuesto por los Estados Unidos por motivos de balanza de pagos. Este Grupo de Trabajo había sido también autorizado expresamente por las PARTES CONTRATANTES para consultar con el FMI.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>IBDD, 26S/223 e IBDD, 18S/51 y 55 (1972)

<sup>2</sup>IBDD, 18S/233

72. Nueva Zelanda afirmó que, en caso de que el Grupo Especial quisiera solicitar consultas con el FMI, carecía de fundamento la afirmación coreana de que debía pedir autorización a las PARTES CONTRATANTES antes de proceder así. El Grupo de Trabajo había sido establecido de conformidad con el artículo XXIII.2. Este artículo disponía que "las PARTES CONTRATANTES podrán, cuando lo juzguen necesario, consultar ... a cualquier otra organización intergubernamental competente". En el contexto de las frases segunda y tercera del artículo XXIII.2, había que entender por PARTES CONTRATANTES un grupo especial o un grupo de trabajo. Estos estaban claramente autorizados para ello, como se deducía de la redacción no imperativa de la frase.

73. Nueva Zelanda también adujo que el párrafo 4 a) del artículo XVIII permitía desviarse temporalmente de las disposiciones de los demás artículos del Acuerdo General. Además, hacía años que Corea estaba sujeta a las disposiciones del artículo XVIII.B relativas a la celebración de consultas y que había pretendido justificar las restricciones a la importación alegando las disposiciones de este artículo. Sin embargo cabía señalar que para justificar esas restricciones al amparo del artículo XVIII.B había que cumplir tres condiciones generales (y otros criterios específicos):

- a) Corea tenía que demostrar que era un país que "sólo puede ofrecer a la población un bajo nivel de vida", según los términos del artículo XVIII.4 a);
- b) Corea tenía que demostrar que seguía experimentando dificultades de balanza de pagos; y
- c) Corea tenía que demostrar que las restricciones que aplicaba eran necesarias en la actualidad para evitar una disminución importante de sus reservas monetarias, según los términos del artículo XVIII.9.

En caso de que el Grupo Especial considerara que alguna de estas condiciones no se cumplía, Corea no podría justificar, remitiéndose al artículo XVIII.B, unas restricciones incompatibles con el Acuerdo General.

74. Nueva Zelanda alegó además que Corea ya no experimentaba dificultades de balanza de pagos. En recientes consultas a este respecto, Corea había reconocido que tenía excedentes por cuenta corriente pero había indicado que las PARTES CONTRATANTES no debían extraer conclusiones de los resultados de uno o dos años. Nueva Zelanda consideraba que esto podía inducir a grave error: el fortalecimiento de la situación de la balanza de pagos de Corea se mantenía desde hacía ya casi un decenio y el análisis macroeconómico del FMI<sup>1</sup> indicaba que este progreso extraordinario no se basaba en una mejora cíclica a corto plazo de la relación de intercambio de Corea sino en factores estructurales fundamentales, principalmente una saneada gestión macroeconómica por parte de las autoridades coreanas y un índice de ahorro extremadamente elevado. Los cuadros preparados para las consultas sobre la balanza de pagos celebradas con Corea en 1987 mostraban que desde 1980 se había producido, todos los años, una mejoría ininterrumpida de la situación por cuenta corriente de Corea. Desde entonces esta pauta se había consolidado aún más. El Banco de Corea había facilitado una estimación provisional del excedente por cuenta corriente de 1987 que cifraba en 10.000 millones de dólares EE. UU.<sup>2</sup> El Financial Times de 29 de octubre de 1988 recogía unas declaraciones del Gobernador del Banco de Corea que

---

<sup>1</sup>BOP/R/171, párr. 22

<sup>2</sup>Korea Times, 18 de agosto de 1988.

estimaba que durante los nueve meses del año transcurridos a la fecha, se había producido un excedente de 9,4 millones de dólares EE.UU. -lo que suponía un excedente anual de 12.000 millones. Ello había permitido poner en práctica un programa acelerado de reembolso de la deuda de forma que el Banco de Corea esperaba que el país se convertiría en acreedor neto en el cuarto trimestre de 1989 en el mejor de los casos o, a más tardar, durante el primer semestre de 1990.<sup>1</sup>

75. 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.

76. 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.

77. Nueva Zelandia afirmó que las restricciones a la importación de carne vacuna tenían por objeto proteger a los ganaderos coreanos. Sin embargo, el artículo XVIII.2 especificaba que las restricciones cuantitativas debían estar destinadas (el subrayado es añadido) a proteger el equilibrio de la balanza de pagos. La Revisión de 1955<sup>2</sup> aclaró que ese "destinadas" era el criterio pertinente "para considerar si las partes contratantes están autorizadas a recurrir a las facilidades estipuladas en este artículo". La Declaración de 1979 sobre las Medidas Comerciales adoptadas por Motivos de Balanza de Pagos<sup>3</sup> establecía también 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". Por consiguiente estaba claro que las partes contratantes no tenían que aceptar como determinante una simple alegación de justificación en virtud del artículo XVIII.B para unas medidas determinadas. Al contrario, había medios para distinguir las alegaciones lícitas de las ilícitas. En opinión de Nueva Zelandia, la norma del "propósito" de las medidas era la piedra de toque esencial para establecer si unas medidas determinadas podían justificarse al amparo del artículo XVIII.B.

78. Nueva Zelandia presentó documentación que mostraba cuál era el propósito de las medidas tomadas por Corea, según se desprendía de:

---

<sup>1</sup>Korea Times, 18 de agosto de 1988

<sup>2</sup>Informe del Grupo del Trabajo sobre Restricciones Cuantitativas, IBDD, 3S/68 (1955).

<sup>3</sup>IBDD, 26S/223

- a) Declaraciones oficiales que detallaban que el objetivo de la imposición y mantenimiento de restricciones en el período en cuestión era proteger al sector y no satisfacer objetivos relacionados con la balanza de pagos (por ejemplo, "ha sido política coreana constante que el Gobierno de Corea reanudará la importación de carne de bovino de primera calidad en cuanto mejore la situación interna, por ejemplo, una vez que se hayan recuperado los precios internos" y "el Gobierno de la República de Corea se propone reanudar la importación de carne vacuna en mayo de 1988 ya que parece que los precios internos del ganado vacuno se están estabilizando");
- b) La estructura organizativa y los procedimientos relativos a la aplicación de las medidas a la importación no aportaban pruebas de que los motivos de la aplicación de tales medidas estuvieran vinculados esencialmente a factores relacionados con la balanza de pagos, sino más bien con la protección del sector de la carne de vacuno, por ejemplo, al convocarse licitaciones para la importación "en vista de la situación de la oferta y la demanda" y en consulta con el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca (y no, por ejemplo, con el Ministerio de Hacienda) y los términos reveladores de la notificación de subvenciones hecha por Corea en 1984 (L/5603/Add.13);
- c) Las circunstancias objetivas que mostraban una clara relación entre las medidas restrictivas de la importación y las tendencias que afectaban a la protección del sector, más bien que motivos de la balanza de pagos (por ejemplo, la relación positiva entre el aumento de la protección contra las importaciones y la baja de los precios internos y la relación negativa con la evolución de la situación de la balanza de pagos).

79. Corea sostuvo que el hecho de que las restricciones a la importación de carne de bovino hubieran protegido a los ganaderos coreanos 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. Refiriéndose a la alegación de Nueva Zelandia de que "la suspensión de las importaciones se explicaba pues claramente por decisiones relacionadas con la política agropecuaria, no por la evolución de las reservas de divisas", Corea alegó que esta afirmación ignoraba el hecho de que las restricciones impuestas por motivos de balanza de pagos podían tener efectos secundarios y que de hecho los tenían. Además, Corea nunca había ocultado que las restricciones a la importación de carne vacuna por motivos de balanza de pagos protegían a sus ganaderos.

80. Nueva Zelandia respondió que en efecto era cierto que las restricciones al comercio establecidas legítimamente por motivos de balanza de pagos tenían efectos secundarios de protección. También era cierto que una parte contratante que impusiera restricciones al comercio por motivos de protección podía alegar después que habían sido establecidas por motivos de balanza de pagos. En términos del Acuerdo General, lo primero era legal, lo segundo no. El Grupo Especial tenía que decidir en el presente caso. Eso suponía un juicio de intenciones. Además, como ya se había indicado antes, de los documentos presentados ante el Grupo Especial se deducía claramente que el motivo de las restricciones a la importación de carne vacuna no era que Corea tuviera dificultades de balanza de pagos, sino la protección de los precios internos del ganado vacuno.

---

<sup>1</sup>Informe del Grupo de Trabajo sobre Restricciones Cuantitativas, IBDD, 3S/68 (1955)

<sup>2</sup>IBDD, 26S/223

81. Corea adujo que, cuando se adhirió al Acuerdo General, en 1967, las restricciones que imponía por motivos de balanza de pagos (a las importaciones de carne vacuna y las de muchos otros productos) 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. Por otra parte, Nueva Zelandia podía estar haciendo una alegación distinta y más modesta. Podía estar diciendo que las restricciones a la importación de carne vacuna, como tales, estaban justificadas al amparo del artículo XVIII.B pero que no lo estaba la intensificación de estas medidas en 1984/85. A este respecto, Nueva Zelandia había indicado que la posición de la balanza de pagos de Corea estaba mejorando. 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 atenuar sus restricciones. 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 global 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. Por consiguiente, Corea sostuvo que, 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, 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 nacionales. 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 por la normativa del Acuerdo General, en particular por las disposiciones de éste en materia de balanza de pagos.

82. En cuanto a los aspectos de la argumentación coreana relacionados con la "retroactividad", Nueva Zelandia respondió que el problema de la retroactividad implicaba dos cuestiones. Una de ellas hacía referencia a que la argumentación coreana interpretaba mal la situación jurídica derivada de la adopción de un informe del Comité de la Balanza de Pagos. La segunda cuestión hacía referencia a una opinión que equivocaba considerablemente la naturaleza y propósito de las disposiciones del Acuerdo General relativas a las restricciones por motivos de balanza de pagos. En caso de que en 1976, por ejemplo, se hubiera pedido a un grupo especial que decidiera sobre la compatibilidad de las restricciones coreanas con el artículo XVIII.B, casi con toda seguridad éste habría sostenido la compatibilidad de dichas medidas. El motivo era que en 1976 "... el Comité convino con el Fondo Monetario Internacional en que la posición actual de la balanza de pagos de Corea justificaba las restricciones de la importación, de conformidad con lo establecido en la sección B del artículo XVIII del Acuerdo General".<sup>1</sup> En 1979, la forma de expresarse el Comité de la Balanza de Pagos fue menos dogmática, reflejando la mejor situación de la balanza de pagos de Corea: "el Comité convino con el Fondo Monetario Internacional en que el nivel general de las restricciones a la importación que seguía

---

<sup>1</sup>MTN.GNG/NG7/W/46, párr. 111

aplicando Corea no excedía del necesario para impedir una disminución de las reservas monetarias del país pero que la situación actual de dichas reservas no era un obstáculo para continuar el proceso de liberalización de las importaciones".<sup>1</sup>

83. En 1984, prosiguió Nueva Zelandia, la balanza se inclinó todavía más hacia una conclusión que, de haber sido sometida a un análisis jurídico en el aquel momento, pudiera significar que no se había cumplido el requisito general del artículo XVIII.B. El Comité, después de todo, "... instó a Corea a que prosiguiera su programa de liberalización con la mayor energía y celeridad posibles y expresó la esperanza de que el rápido mejoramiento de la balanza de pagos hiciera pronto innecesaria la adopción de medidas restrictivas del comercio".<sup>2</sup> En 1987, como ya había subrayado Nueva Zelandia, la situación se había desplazado de nuevo en la dirección a una "opinión prevaleciente" de que ya no resultaba posible justificar las restricciones y que Corea "... considerase otras posibles justificaciones en el marco del GATT para las medidas restantes", es decir, ello implicaba que la mayoría de los miembros del Comité consideraban que Corea había dejado de tener problemas de la balanza de pagos.

84. Nueva Zelandia añadió que el objetivo de examinar antiguas recomendaciones del Comité de la Balanza de Pagos no era establecer hipótesis acerca de las conclusiones a que hubiera podido llegar un grupo especial en distintos momentos del pasado. Al contrario, se trataba de demostrar que la decisión podía variar claramente en función del momento en que se hubiera planteado la reclamación contra una medida determinada, justificada por Corea en virtud del artículo XVIII.B. En este hecho no había ninguna incongruencia. A tenor de los fines del artículo XVIII.B, era fundamental entender que el artículo se había dictado para recurrir a él de forma temporal. Eso suponía que no se requería ni era conveniente llegar a una conclusión general basada en una opinión "retroactiva". Literalmente, por supuesto, el presente Grupo Especial (y cualquier otro) formulaba conclusiones relativas al pasado. Lógicamente, no había otra alternativa. Además, si no fuera éste el caso, cualquier parte contratante podría invalidar la labor de un grupo especial sobre cualquier cuestión utilizando la sencilla argucia de efectuar un pequeño ajuste de política y alegar que la reclamación había quedado desfasada por los acontecimientos. Por el contrario, era perfectamente aceptable en el marco del GATT que se pidiera a un grupo especial que formulara conclusiones sobre medidas que habían dejado de aplicarse. Pero Nueva Zelandia no pretendía que se llegara a una conclusión retroactiva de carácter general. No era necesario. Al contrario, las dificultades de Nueva Zelandia con las restricciones coreanas a la importación de carne vacuna se remontaban a octubre de 1984 y el Grupo Especial podía formular sus conclusiones acerca del período comprendido entre esa fecha y la fecha más reciente posible.

85. Corea respondió que gran parte de este debate se limitaba a una especulación sobre lo que hubiera podido hacer un grupo especial en el pasado, en 1987, 1984, 1979 e incluso en 1976. En opinión de Corea, eso no tenía ninguna trascendencia para la cuestión de la retroactividad. Lo importante era si un grupo especial podía afirmar en 1989 que las restricciones mantenidas por Corea por motivos de balanza de pagos no estaban justificadas, por ejemplo, en 1979, a pesar de las conclusiones, no discutidas, del Comité de la Balanza de Pagos que afirmaban lo contrario. Corea adujo que esa situación no tenía precedentes. La cuestión de la retroactividad planteaba otro problema fundamental. ¿Cómo podía decidir el actual Grupo Especial que las restricciones coreanas a la importación de carne vacuna no estaban justificadas de conformidad con el artículo XVIII.B, por ejemplo, en 1983 (antes de haberse adoptado en 1984-1985 medidas de reforzamiento de las mismas), sin sostener al mismo tiempo que todas las demás restricciones por motivos de balanza de pagos que mantenía Corea en aquel momento tampoco estaban justificadas?

---

<sup>1</sup>Ibidem, párr. 113

<sup>2</sup>Ibidem, párr. 116

86. Corea explicó además, que pese a la situación sin precedentes que se le planteó en 1984-1985, 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 en 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.

87. Nueva Zelandia respondió que las medidas sometidas a la consideración del Grupo Especial no estaban en absoluto justificadas por el artículo XVIII.B. Como había admitido Corea, las medidas habían sido impuestas, no para lograr objetivos relacionados con la balanza de pagos, sino para proteger al sector coreano de la carne vacuna. Las declaraciones y las estructuras antes mencionadas se referían a la totalidad de las restricciones, no a una parte de las mismas. Además, Nueva Zelandia había tomado nota de la declaración coreana de que "el reforzamiento de las medidas no respondía a preocupaciones en materia de balanza de pagos, sino que se impusieron con objeto de remediar la situación de desorganización de la ganadería vacuna coreana". Por supuesto, Corea se había abstenido de admitir inequívocamente ese punto, recurriendo al término "reforzamiento". Pero podía demostrarse que la diferencia implícita entre las restricciones "reforzadas" y las "iniciales" carecía de fundamento y que las medidas en conjunto no podían justificarse en virtud del artículo XVIII.B. El propósito de las medidas era la cuestión principal. La diferencia establecida por Corea parecía basarse en el falso supuesto de que de algún modo un objetivo de protección era incompatible con la variación de niveles de las importaciones en la frontera. Por el contrario, los niveles reales de limitación de las importaciones debían variar de un período a otro precisamente para poder satisfacer el propósito principal de protección interna. Si en un año determinado los precios de importación se situaban en un nivel más elevado y/o los precios al productor eran también más altos, bien podía disponerse un régimen basado en un propósito de protección que permitiera más importaciones que antes. Pero el objetivo básico, que era la cuestión pertinente en este momento, era idéntico en ambas circunstancias. Precisamente era este sistema el que utilizaba Corea.

88. 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 de reforzamiento 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 (peso del producto). 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 Nueva Zelandia 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.

89. Nueva Zelandia respondió que no podía haber fundamento alguno para esta nueva petición de Corea de que "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 primer lugar, se planteaba la cuestión del objetivo o propósito de las restricciones. Como ya se había argumentado anteriormente, Nueva Zelandia consideraba que no existía más que un único propósito proteccionista. En segundo lugar, la petición de un nivel de importaciones previo exigiría, en cualquier caso, una conclusión afirmativa de que el régimen anterior a 1984 no tenía, entre otras cosas, un objetivo proteccionista. Esta cuestión no había sido abordada directamente por este Grupo Especial. Ciertamente, Corea no había aportado ningún dato que lo corroborara, sino que se había limitado a afirmarlo. En tercer lugar, el Grupo Especial, sin duda, no podía formular una conclusión semejante ya que quedaba al margen de su mandato. Nueva Zelandia pretendía que se llegara a una conclusión sobre las medidas posteriores a 1984-1985. En cuarto lugar, aunque el mandato hubiera sido distinto, y se hubiera aportado documentación que corroborara que las restricciones a la importación de carne vacuna anteriores a 1984 habían sido tomadas efectivamente por motivos de balanza de pagos, Nueva Zelandia sostenía que eso no tendría ninguna repercusión en el caso presente. No se podía suponer que la naturaleza del régimen de importación, o el régimen interno, o la situación de la balanza de pagos antes y después de 1984 fueran los mismos. Habría que seguir juzgando por sí mismas las medidas posteriores a 1984.

90. Corea sostuvo que, aunque era cierto que la posición de su balanza de pagos había mejorado desde 1984-1985, el presente Grupo Especial no podía, prescindiendo de todas las demás restricciones mantenidas por motivo 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 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.

91. 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. 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, los ganaderos quedarían expuestos en principio a una desenfadada 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 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 favorecería a las ramas de producción extranjeras, incluida la de carne vacuna de Nueva Zelandia.

92. Nueva Zelanda respondió que la solicitud por parte de Corea de un período de gracia no era en sí misma una "defensa" contra los cargos presentados por Nueva Zelanda. Tampoco tenía ninguna trascendencia para las conclusiones a que pudiera llegar un grupo especial del GATT. El Grupo Especial había sido invitado a formular una conclusión sobre la compatibilidad con el Acuerdo General de las medidas en cuestión, no a recomendar una vía de ajuste a las autoridades coreanas encargadas del comercio y la agricultura. Las autoridades coreanas conocían perfectamente que Nueva Zelanda comprendía los puntos política y económicamente sensibles de Corea y Nueva Zelanda. Sin embargo, tales consideraciones correspondían a una etapa posterior de esta larga diferencia entre ambos países, si el Grupo Especial aceptaba las alegaciones de Nueva Zelanda. Nueva Zelanda suponía que el Grupo Especial, en caso de que aceptara el punto de vista de Nueva Zelanda, haría recomendaciones a las PARTES CONTRATANTES según el proceder habitual.

#### Artículo XXIII.2

93. Nueva Zelanda afirmó que las medidas de restricción impuestas por Corea a la importación de carne vacuna constituían presunción de incumplimiento de las obligaciones que correspondían a este país en virtud del Acuerdo General y que anulaban o menoscababan ventajas resultantes para Nueva Zelanda.

#### COMUNICACIONES DE OTRAS PARTES CONTRATANTES

94. El Grupo Especial recibió comunicaciones de Australia, Canadá y los Estados Unidos en tanto que terceros países interesados. Australia 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.

95. Australia estimaba que la prohibición de las importaciones de carne de bovino desde mediados de 1985 hasta agosto de 1988, y las posteriores restricciones mediante topes máximos aplicados a las importaciones por la República de Corea eran contrarias a las disposiciones del artículo XI.1. Estas medidas eran presuntamente incompatibles con las disposiciones del Acuerdo General en su artículo XI.1 que estipulaba que "ninguna parte contratante impondrá y mantendrá -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto ... ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas". Australia estimaba asimismo que el incremento de precios que aplicaba a las importaciones de carne vacuna la LPMO, único importador coreano de este producto desde agosto de 1988 y monopolio autorizado en el sentido del artículo II.4, contravenía las disposiciones de ese artículo. Australia adujo además que las medidas coreanas no podían justificarse en virtud de lo dispuesto en el artículo XI.2, en la sección B del artículo XVIII ni en ningún otro artículo del Acuerdo General.

96. Australia expuso que Corea no había cumplido las prescripciones adecuadas para que las medidas por ella aplicadas a la importación de carne vacuna quedasen comprendidas en el ámbito de la sección B del artículo XVIII. El régimen coreano de importación de carne de bovino era contrario tanto al espíritu como a la letra de los párrafos 9, 10, 11 y 12 a) de la sección B del artículo XVIII, y de la Declaración de 1979 sobre medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos. Desde 1984 hasta 1988 Corea había aplicado en realidad una prohibición y no una restricción a las importaciones de carne vacuna. La naturaleza del régimen coreano de importación de dicha carne desde 1984 en adelante era evidentemente innecesario para conseguir los objetivos especificados en el párrafo 9 y no podía por tanto considerarse compatible con las disposiciones de dicho párrafo. Además, la situación económica de Corea en 1984 no era tal que justificase la intensificación de las restricciones a la importación al

amparo de lo dispuesto en el párrafo 9. Asimismo, había indicios claros de que las medidas coreanas aplicadas a las importaciones de carne de bovino no se habían adoptado por motivos de balanza de pagos sino para proteger la producción nacional.

97. 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.

98. Los Estados Unidos adujeron asimismo 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.

99. Los Estados Unidos consideraban también 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.

100. 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.

101. Los Estados Unidos estimaron además 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 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.

102. 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.

103. 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.

104. Entendía 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).

105. 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".<sup>1</sup> 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.

#### CONSTATAIONES Y CONCLUSIONES

106. El Grupo Especial tomó nota de que Nueva Zelandia 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

---

<sup>1</sup>C/M/215, punto 2 c), pág. 5

de las disposiciones del artículo XI.1. Nueva Zelanda 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

107. 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.

108. 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 107 b) supra se justificaban en virtud de la sección B del artículo XVIII; esta cuestión se examina después, en los párrafos 114 a 117.

109. Al examinar las medidas a que se hace referencia en el párrafo 107 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

110. El Grupo Especial examinó la afirmación de Corea de que sus restricciones a la importación, a las que se hace referencia en el párrafo 107 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.

111. 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 Nueva Zelandia 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.

112. 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 independientes<sup>1</sup> 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.

113. 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

114. 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 107 b) supra. Nueva Zelandia sostenía que las restricciones a la importación de carne de bovino impuestas por motivos

---

<sup>1</sup>Véase el párrafo 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."

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".

115. 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.

116. 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".<sup>1</sup> 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".<sup>2</sup>

117. 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.

---

<sup>1</sup>BOP/R/171, párr. 22

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

## Artículo II

118. 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 Nueva Zelanda. 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

119. 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.

120. 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".<sup>1</sup> 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.

121. 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 improcedente 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 125 infra.

122. 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.

---

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

123. El Grupo Especial pasó a examinar la afirmación de Nueva Zelandia 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 121 supra. Por ello, concluyó que no era necesario examinar esta cuestión en el marco del artículo II.1 b).

#### Artículos X y XIII

124. El Grupo Especial tomó nota de que Nueva Zelandia 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

125. 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 Nueva Zelandia 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 de 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 <sup>1</sup>	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	13.585,0	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%	

<sup>1</sup>En 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	-
Balanza global <sup>1</sup>	(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

\*Esta cifra se refiere a finales de diciembre de 1988

<sup>1</sup>Refleja 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.