

24 de mayo de 1989

REPUBLICA DE COREA - RESTRICCIONES APLICADAS A LA IMPORTACION
DE CARNE VACUNA - RECLAMACION DE LOS ESTADOS UNIDOS

*Informe del Grupo Especial adoptado el 7 de noviembre de 1989
(L/6503 - 36S/312)*

INTRODUCCION

1. En febrero y marzo de 1988, los Estados Unidos 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 los Estados Unidos pidieron al Consejo que estableciera un grupo especial encargado de examinar la cuestión (L/6316).

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

3. Se acordó el siguiente mandato:

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, el asunto sometido a las PARTES CONTRATANTES por los Estados Unidos en el documento L/6316 y formular conclusiones que ayuden a las PARTES CONTRATANTES a hacer recomendaciones o resolver sobre la cuestión, conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XXIII."

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

Presidente:	Sr. Chew Tai Soo
Miembros:	Sra. Yvonne Choi
	Sr. Piotr Freyberg

5. El Grupo Especial se reunió con las partes el 28 de noviembre de 1988 y el 20 de enero de 1989. Recibió comunicaciones de los terceros países siguientes: Australia, el Canadá y Nueva Zelandia. Las opiniones de estos países se resumen en los párrafos 102 a 110 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.

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

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

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

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

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

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

a) En la reunión celebrada por el Consejo del GATT en mayo de 1988, los Estados Unidos y Australia solicitaron el establecimiento de un Grupo Especial en virtud del párrafo 2 del artículo XXIII. La República de Corea accedió a esas peticiones y pidió que se establecieran dos grupos especiales separados. Como de costumbre, el Consejo del GATT estableció los grupos especiales por consenso. La República de Corea formó parte del consenso encaminado a establecer los dos grupos especiales en virtud de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XXIII.*

b) Los mandatos dados a los grupos especiales, y convenidos por las partes y por el Consejo, requerían que los grupos especiales examinasen, a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, el asunto sometido a las PARTES CONTRATANTES por los Estados Unidos en el documento L/6316 y por Australia en el documento L/6332 respectivamente, y formularan conclusiones que ayudaran a las PARTES CONTRATANTES a hacer recomendaciones o resolver sobre la cuestión, conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XXIII.

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

ELEMENTOS DE HECHO

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

a) Aspectos generales

12. Desde su adhesión al Acuerdo General en 1967, Corea ha aplicado a diversos productos medidas por motivos de balanza de pagos. Desde ese año hasta el presente, las restricciones coreanas por motivos de balanza de pagos han sido objeto de exámenes regulares por el Comité de la Balanza de Pagos. En dicho período Corea ha suprimido o mitigado las restricciones aplicadas a algunos productos. En 1988, todavía se aplicaban a 358 productos, entre ellos la carne vacuna, restricciones que Corea justificaba por motivos de balanza de pagos. En 1979, el arancel aplicado por Corea a dicha carne se redujo del 25 al 20 por ciento y se consolidó en ese nivel. Las importaciones coreanas de dicha carne pasaron de 694 toneladas (peso del producto) en 1976 a 25.316 toneladas en 1981, 42.329 toneladas en 1982 y 51.515 toneladas en 1983.¹ El aumento de la oferta de carne de bovino, en razón de la creciente producción nacional y del incremento de las importaciones, dio lugar finalmente a una baja de los precios en el mercado nacional y al aumento de las presiones ejercidas por los productores coreanos de carne de bovino para que se les otorgara protección 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".² "La opinión prevaleciente expresada en el Comité fue que la situación actual y las perspectivas de la balanza de pagos eran tales que ya no resultaba posible justificar las restricciones a las importaciones en virtud de la sección B del artículo XVIII. Se recordaron también las condiciones establecidas en el párrafo 9 del artículo XVIII para la imposición de restricciones 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'".

¹Cifras facilitadas por la República de Corea

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

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

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

c) Producción e importaciones coreanas de carne vacuna

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

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 1º de enero de 1982 a 2.553.000 el 1º 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 1987.⁴ Con la baja de los precios del ganado se redujo la rentabilidad para los ganaderos.

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

²Cifras resultantes de los cuadros del anexo II.

³Cifras coreanas

⁴Cifras obtenidas de los datos estadísticos de la Federación Nacional de Cooperativas Ganaderas.

d) Régimen coreano de importación de carne vacuna

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

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

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

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 Diético y de la Calidad de la Vida

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

Profesor, Facultad de Ganadería, Universidad de Kunkook

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

Profesor, Facultad de Agricultura de la Universidad Nacional de Seúl

Presidente, LPMO

Presidente, Subcomité de Hoteles Turísticos, Asociación Turística de Corea

Presidente, Asociación de Restaurantes de Corea

Presidenta, Federación Coreana de Asociaciones de Amas de Casa

Vicepresidente principal, Asociación Coreana para la Protección de los Consumidores

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

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

PRINCIPALES ARGUMENTOS

Consideraciones generales

25. Los Estados Unidos expusieron que los contingentes, prohibiciones de las importaciones, monopolio de comercio de Estado y otras restricciones aplicadas por el Gobierno de Corea eran incompatibles con las disposiciones de los artículos II, X, XI y XIII y anulaban o menoscababan ventajas resultantes para los Estados Unidos en el sentido del artículo XXIII del Acuerdo General. Por ello los Estados Unidos pedían al Grupo Especial que constatará lo siguiente:

- i) que la prohibición de importaciones y las restricciones cuantitativas aplicadas por Corea a las importaciones de carne vacuna eran incompatibles con lo dispuesto en el artículo XI del Acuerdo General;
- ii) que el recargo aplicado a las importaciones por la LPMO contravenía lo dispuesto en los párrafos 1 b) y 4 del artículo II del Acuerdo General;
- iii) que la existencia de la LPMO constituía una restricción del comercio incompatible con las disposiciones del Acuerdo General en el sentido del artículo XI;
- iv) que la República de Corea no había cumplido las obligaciones de notificación que le imponían los artículos X y XIII; y
- v) que las restricciones coreanas constituían presunción de menoscabo de ventajas resultantes para los Estados Unidos del Acuerdo General.

Los Estados Unidos invitaron además al Grupo Especial a recomendar a las PARTES CONTRATANTES que Corea tomara con carácter inmediato medidas destinadas a suprimir las restricciones que aplicaba a las importaciones de carne vacuna de modo que cumpliera las obligaciones que le imponía el 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 los Estados Unidos 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. Los Estados Unidos consideraban que la prohibición y las restricciones cuantitativas impuestas por Corea a las importaciones de carne de bovino contravenían lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del Acuerdo General porque dicho párrafo prohibía a todas las partes contratantes imponer o mantener contingentes, licencias de importación o de exportación u otras medidas para restringir el comercio. En la medida en que Corea había prohibido las importaciones de carne de bovino al denegar el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca las licencias de importación, la medida coreana constituía una "prohibición" contraria al artículo XI.1. En la medida en que Corea hubiera restringido en el pasado o restringiera en el futuro las importaciones de carne vacuna admitidas dentro de un contingente, tales medidas constituirían una "restricción cuantitativa" incompatible con lo dispuesto en el Acuerdo General.

28. Los Estados Unidos consideraban asimismo que, salvo que las restricciones cuantitativas impuestas por Corea a las importaciones de carne vacuna pudieran justificarse en virtud de una excepción expresa, contravenían las obligaciones resultantes del Acuerdo General para Corea. Según la práctica del GATT,

correspondía a la parte que se prevalía de una excepción de lo dispuesto en el Acuerdo General demostrar que era lícita en su caso. Por consiguiente, incumbía a Corea demostrar que las medidas que aplicaba estaban comprendidas en el ámbito de una excepción de la prohibición general de los contingentes estipulada en el Acuerdo General, y que se habían cumplido todos y cada uno de los requisitos de la misma. Con todo, los Estados Unidos estimaban que Corea no podía demostrar que sus contingentes cumplieran las prescripciones estipuladas en los artículos XI.2, XII y XVIII.B, ni de ninguna otra excepción del Acuerdo General. De ser así, y en armonía con los fines del Acuerdo General, el asunto debía resolverse con una recomendación de que Corea suprimiera los contingentes que aplicaba a las importaciones de carne de bovino procedentes de los Estados Unidos.

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

30. Los Estados Unidos adujeron también que la LPMO era un monopolio de importación controlado por los productores nacionales y constituía una "restricción a la importación" en el sentido del artículo XI. Como antes se ha expuesto, las disposiciones de este artículo prohibían el empleo de "contingentes, licencias de importación o de exportación u otras medidas". En la Nota Interpretativa a los artículos XI, XII, XIII, XIV y XVIII se decía que: en los artículos XI, XII, XIII, XIV y XVIII las expresiones "restricciones a la importación" o "restricciones a la exportación" se refieren igualmente a las aplicadas por medio de operaciones de comercio de Estado.

31. Los Estados Unidos hicieron referencia a las conclusiones del Grupo Especial de la agricultura japonesa¹ y afirmaron que la existencia de la LPMO, monopolio controlado por los productores nacionales, representaba un grave obstáculo al comercio. Si se permitían los monopolios de importación controlados por los productores nacionales, cualquier Gobierno podía aniquilar el valor de las concesiones arancelarias dejando que las importaciones fueran controladas por organizaciones a quienes interesara restringir el comercio. Los Estados Unidos estimaban que la LPMO representaba una restricción autónoma e independiente del comercio de carne vacuna, que contravenía las disposiciones del Acuerdo General.

32. Los Estados Unidos consideraban que los monopolios de comercio de Estado tenían que establecerse y aplicarse de manera neutral y objetiva para que las decisiones se adoptaran ateniéndose a "consideraciones de carácter comercial", como exigía lo dispuesto en el artículo XVII. Ningún Gobierno podía instituir tales monopolios de manera que se crearan desincentivos manifiestos del comercio. En una situación de monopolio controlado por los productores las "consideraciones de carácter comercial" se suponían supeditadas al interés básico que tenían los productores nacionales en limitar la competencia de las importaciones. Los Estados Unidos estimaban que las perspectivas de fomento del comercio eran desfavorables mientras siguiese existiendo la LPMO. Esta organización operaba de manera que contravenía el artículo XI. El Grupo Especial debía recomendar a las PARTES CONTRATANTES que Corea la suprimiera y se abstuviese de establecer en el futuro otros monopolios de importación similares, controlados por los productores. Cualquier otra decisión induciría manifiestamente a los gobiernos a establecer monopolios de esa clase. La proliferación de tales organizaciones tendría repercusiones desastrosas para el comercio mundial.

33. Corea respondió que la LPMO no era un monopolio de comercio de Estado; no decidía de manera independiente las cantidades de carne de bovino que se importarían en Corea. Era el Gobierno coreano quien determinaba los niveles de las restricciones. Además, la referencia de los Estados Unidos a la Nota Interpretativa a los artículos XI, XII, XIII, XIV y XVIII era equivocada. A primera vista, resultaba

¹Japón - Restricciones aplicadas a la importación de ciertos productos agropecuarios, documento L/6253.

difícil captar lo que la Nota añadía a la comprensión de lo que es una restricción por motivos de balanza de pagos en el sentido del artículo XVIII al referirse a las restricciones aplicadas por medio de operaciones de comercio de Estado. Según el parecer de Corea, la Nota decía sencillamente que los países con empresas de comercio de Estado podían aplicar restricciones a la importación de la misma manera que los países con economía de mercado, por ejemplo, por motivos de balanza de pagos, lo cual parecía a Corea improcedente habida cuenta de su condición de país de economía de mercado. Corea consideraba 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 de Corea recomendaciones acerca del nivel adecuado de las importaciones. Por el contrario, la LPMO administraba las importaciones de carne vacuna dentro del marco de las restricciones cuantitativas establecidas por el Gobierno 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. Los Estados Unidos afirmaron que la LPMO percibía sobre la carne de bovino importada recargos del 36 por ciento en promedio, para nivelar los precios de las importaciones con los precios nacionales, más elevados. Después de celebrar negociaciones con los Estados Unidos, Corea había consolidado en las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda de Tokio el arancel que aplicaba a la carne. La concesión estaba establecida en la Lista LX. Por acuerdo con los Estados Unidos, Corea redujo el arancel que aplicaba a la carne de animales de la especie bovina (0201.01) del 25 por ciento al 20 por ciento ad valorem y lo consolidó a este último tipo. La imposición de recargos a la carne importada era claramente incompatible con lo dispuesto en el párrafo 1 b) del artículo II.

35. Los Estados Unidos adujeron asimismo que evidentemente la LPMO tenía por objetivo otorgar protección a los ganaderos coreanos productores de carne, y había tomado medidas para este fin. En sí mismo esto era fundamentalmente incompatible con las disposiciones del párrafo 4 del artículo II. Este párrafo prohibía a todas las partes contratantes recurrir a monopolios de importación para restringir el comercio o dar una protección superior a la que representaba una concesión arancelaria consolidada. Como había demostrado el informe del Grupo especial que se ocupó de los organismos canadienses de comercialización de bebidas alcohólicas, ningún monopolio de importación patrocinado por el Estado estaba autorizado para cargar aumentos de precio diferenciales a las mercancías importadas, y mucho menos recargos a la importación generalizados. La imposición de tales aumentos de precio constituía una protección adicional contraria a las disposiciones del párrafo 4 del artículo II.¹ Con arreglo a ese párrafo las organizaciones de comercio de Estado debían limitarse a cargar los costos de la mercancía desembarcada más los gastos de transporte y de distribución y otros gastos asignables a la compra, venta o elaboración adicional, más un margen de beneficio razonable. En concreto, el margen de beneficio que se cargase debía limitarse al que se obtuviese en condiciones normales de competencia y debía ser en promedio el mismo para los productos nacionales y los productos importados.²

¹Importación, distribución y venta de bebidas alcohólicas por organismos provinciales de comercialización canadienses, documento L/6304, págs. 54-57.

²Ibidem, pág. 55

36. Los Estados Unidos estimaban que las prácticas seguidas por la LPMO estaban claramente comprendidas en el ámbito de la norma adoptada en el caso de los organismos canadienses de comercialización de bebidas alcohólicas. La LPMO fijaba unos precios de oferta mínimos que implicaban aumentos de hasta el 50 por ciento en el caso de la carne de bovino estadounidense envasada y de hasta el 136 por ciento en el caso de la carne australiana en canales. Estos recargos eran muy superiores a los "beneficios razonables" previstos en el artículo II.4 y anulaban o menoscababan la consolidación arancelaria del 20 por ciento negociada por los Estados Unidos en la Ronda de Tokio. En opinión de los Estados Unidos, el objeto y finalidad expresos de los recargos impuestos por la LPMO era otorgar a los ganaderos coreanos productores de carne una protección adicional superior a la consolidación arancelaria del GATT, en contravención de lo dispuesto en el artículo II.4

37. Corea respondió que los Estados Unidos se equivocaban al fundarse en el caso del Grupo Especial de los organismos canadienses de comercialización de bebidas alcohólicas. En aquel caso, el Grupo Especial no se ocupaba de la administración de una restricción de las importaciones compatible con el Acuerdo General. Por el contrario, él examinaba las prácticas de importación, distribución y venta seguidas por un monopolio de comercio de Estado que operaba al margen de toda restricción. El Canadá no imponía restricciones cuantitativas que sus organismos de comercialización de bebidas alcohólicas hubieran de administrar. En cuanto a los productos de carne de bovino, el funcionamiento de la LPMO en modo alguno daba lugar a recargos que fueran superiores a los "beneficios razonables" lícitos en virtud de lo dispuesto en el artículo II.4.

38. Corea arguyó asimismo que mientras aplicara restricciones cuantitativas que se justificasen en virtud de la sección B del artículo XVIII, tales restricciones tenían que administrarse, es decir, tenían que asignarse entre los distintos proveedores. En cuanto a la administración de las restricciones, la sección B del artículo XVIII hacía referencia a los principios enunciados en el artículo XIII de evitar la discriminación entre los abastecedores extranjeros. 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 1971.¹

39. Además, Corea recordó que casi toda la carne vacuna importada se revendía en subastas mayoristas, o a precios equivalentes o inferiores al promedio de los precios obtenidos en las subastas por la carne importada. Corea argumentó que la queja real de los Estados Unidos era que el sistema de subastas que administraba la LPMO al comprar y revender la carne de vacuno importada permitía a Corea obtener las "rentas contingentarias". Esas rentas eran los aumentos de precios que producían las restricciones cuantitativas aplicadas a la carne de bovino importada. Los Estados Unidos calificaban equivocadamente estos incrementos de aumentos de precio o de recargos. Sin embargo, las rentas contingentarias representaban sencillamente las repercusiones económicas de las restricciones cuantitativas. No constituían limitaciones adicionales del comercio, como los recargos o los aumentos de precios prohibidos en virtud del artículo II. Ninguna disposición del Acuerdo General, y en particular de su artículo XIII, impedía a los importadores (o proveedores extranjeros, según los casos) percibir esos incrementos de los precios. Además, estaba reconocido desde hacía mucho tiempo que el método de subasta era superior a todos los demás para asignar las partes de los contingentes de manera no discriminatoria, de conformidad con el artículo XIII.

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

40. Por consiguiente, suponiendo que Corea 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, según Corea, 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. Cuando el licitador adjudicatario exportaba después la carne vacuna a Corea, se aplicaba al producto 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. Así pues, en opinión de Corea, el funcionamiento de la LPMO también era compatible con lo dispuesto en el artículo II. En conclusión, el funcionamiento de la LPMO era compatible con el Acuerdo General por cuanto cumplía las prescripciones establecidas en los artículos II y XIII.

Artículos X y XIII

41. Los Estados Unidos expusieron que la falta generalizada de transparencia del sistema coreano de importación de carne de bovino contravenía las disposiciones de los artículos X.1 y XIII.3 b). En pocas palabras, en virtud de estos dos artículos, toda parte contratante que aplicara restricciones a la importación debía hacer públicos el volumen o el valor total de las restricciones y publicarlos rápidamente a fin de que los gobiernos y los comerciantes tuvieran conocimiento de ellos. Corea no había cumplido las obligaciones que le correspondían en virtud de los artículos X y XIII al no haber publicado en la debida forma las restricciones impuestas a la importación.

42. Corea respondió que la retirada de las medidas de intensificación en 1988 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

43. La República de Corea dijo que los Estados Unidos no podían impugnar al amparo del artículo XXIII la compatibilidad de las restricciones coreanas con el Acuerdo General porque existía un procedimiento especial de revisión en la sección B del artículo XVIII, además de los resultados reales de los exámenes realizados por el Comité de la Balanza de Pagos en virtud de dicha sección. Corea aludió al caso estudiado por un Grupo Especial reciente¹ en el cual los Estados Unidos habían impugnado las preferencias arancelarias concedidas por la Comunidad Europea a los frutos cítricos de algunos países del Mediterráneo con los cuales la Comunidad había concertado acuerdos de libre comercio. En dicho caso, la Comunidad arguyó que la reclamación de los Estados Unidos era improcedente en el marco del artículo XXIII. Se refirió al párrafo 7 del artículo XXIV que,

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

en opinión de la Comunidad, constituía el mecanismo exclusivo para examinar la compatibilidad con el Acuerdo General de las preferencias arancelarias y los correspondientes acuerdos de libre comercio. El Grupo Especial admitió la reclamación de los Estados Unidos pero se negó a examinar el fondo de la misma a la luz del artículo XXIII.1 a). En vez de ello, el Grupo Especial examinó el fondo de la reclamación de los Estados Unidos únicamente en el marco del artículo XXIII.1 b), con lo que su examen quedó limitado a la cuestión de la anulación o menoscabo "sin violación". En opinión de Corea, en el caso de la presente reclamación de los Estados Unidos ni siquiera era procedente que el Grupo Especial realizara un examen de anulación o menoscabo "sin violación" porque, contrariamente al artículo XXIV, la sección B del artículo XVIII estipulaba en su párrafo 12 d) un mecanismo específico de reclamación y compensación. En el mejor de los casos, el artículo XXIV.7 sólo podía compararse con el mecanismo de consulta previsto en el párrafo 12 b) del artículo XVIII.

44. 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"¹, 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 ese procedimiento. 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, o menos estrictas que éstas, el examen en el marco del artículo XXIII anulaba o invalidaba este último.

45. Los Estados Unidos respondieron que el informe del GATT sobre la aplicación de restricciones cuantitativas con fines de protección y otros fines comerciales (The Use of Quantitative Restrictions for Protective and Other Commercial Purposes), publicado en julio de 1950, mostraba inequívocamente que el "uso indebido" de las restricciones aplicadas por motivos de balanza de pagos podía impugnarse en virtud de las disposiciones del artículo XXIII relativas a la solución de diferencias. Las disposiciones relativas a las consultas del párrafo 12 d) del artículo XVIII constituían en cierta medida una duplicación de las disposiciones en materia de consultas y solución de diferencias del párrafo 2 del artículo XXIII; pero ello no era extraño por cuanto el Acuerdo General preveía en muchos casos múltiples opciones para las consultas y la solución de diferencias.

46. Los Estados Unidos consideraban que el proyecto de informe del Grupo Especial de los cítricos no era pertinente en el caso objeto de examen y, según la interpretación de Corea, exponía de manera errónea la práctica seguida en el GATT. En primer lugar, el informe nunca fue adoptado y, por consiguiente, no tenía validez jurídica en el GATT. En segundo lugar, el proyecto de informe sólo se relacionaba con el artículo XXIV y no podía considerarse una interpretación autorizada de los artículos XII o XVIII.B. En efecto, el Grupo Especial no estaba facultado para ir más allá del litigio relativo a los productos cítricos e interpretar otras disposiciones del Acuerdo General. En tercer lugar, la interpretación que Corea daba del informe era diametralmente opuesta al informe de 1950 sobre la aplicación de restricciones cuantitativas con fines de protección y otros fines comerciales, en el que

¹Ibidem, párr. 4.16

se afirmaba claramente que el uso indebido de medidas aplicadas por motivos de balanza de pagos podía someterse al procedimiento de solución de diferencias previsto en el Acuerdo a tales efectos. La interpretación que daba Corea del proyecto de informe del Grupo Especial contradecía además toda una serie de decisiones adoptadas por las PARTES CONTRATANTES en el sentido de que las medidas amparadas por exenciones concedidas con arreglo al "procedimiento especial de examen" del artículo XXV se podían impugnar en virtud del artículo XXIII.

47. En respuesta a los argumentos anteriores, Corea sostuvo que era lógica la conclusión del Grupo Especial de los cítricos. El examen de la reclamación de los Estados Unidos de conformidad con las normas del artículo XXIII sería contrario a las normas y procedimientos del párrafo 12 d) del artículo XVIII y equivaldría a una enmienda indebida del Acuerdo General.

48. Corea adujo que, dado que el artículo XXIV no preveía ningún mecanismo específico de reclamación y compensación, era comprensible que el Grupo Especial de los cítricos atribuyera cierta pertinencia al artículo XXIII. Por otra parte, como el artículo XVIII.B sí contenía un mecanismo específico de reclamación y compensación, en su párrafo 12 d), además del mecanismo de consulta previsto en el párrafo 12 b), era posible hacer una distinción entre el caso objeto de examen y el de los cítricos. Así pues, sería perfectamente justificable que, en el caso presente este Grupo Especial concluyera que el párrafo 12 d) del artículo XVIII no sólo excluye el examen en virtud del párrafo 1 a) del artículo XXIII de la compatibilidad de las restricciones de Corea con el Acuerdo General, sino también su examen en el marco de las normas sobre anulación o menoscabo "sin violación", previstas en los apartados 1 b) o c) de dicho artículo XXIII. De este modo, el Grupo Especial respetaría la elección que hicieron los redactores del párrafo 12 d) del artículo XVIII, quienes, con mucha razón, sometieron las reclamaciones relativas a medidas justificadas por motivos de balanza de pagos a normas superiores a las del artículo XXIII, y no incluyeron en el párrafo 12 d) del artículo XVIII normas sobre anulación o menoscabo "sin violación" comparables a las del párrafo 1 b) o c) del artículo XXIII. Por consiguiente, de acuerdo con la práctica ya antigua de las partes contratantes, los Estados Unidos no tenían derecho a presentar al amparo del artículo XXIII.1 a) una reclamación por posibles incompatibilidades de las restricciones litigiosas aplicadas a la carne vacuna con las disposiciones del Acuerdo General.

49. Los Estados Unidos sostuvieron que, a pesar de ser los motivos de balanza de pagos la justificación manifiesta en virtud del Acuerdo General, que aducía Corea para la prohibición, los contingentes y los recargos aplicados a la carne vacuna, sorprendentemente este país parecía reacio a debatir el fondo de la cuestión de la balanza de pagos y había puesto varios obstáculos de procedimiento para impedir que el Grupo Especial examinara dicha cuestión y la compatibilidad de las restricciones comerciales con el Acuerdo General. Esta renuencia parecía basarse en una preocupación (no infundada) por la credibilidad que merecería el justificar por motivos de balanza de pagos en la situación actual de Corea unas medidas que, además, se tomaron por motivos de protección que nada tenían que ver con la favorable situación de la balanza de pagos de ese país. A pesar de que Corea sostenía actualmente que las disposiciones de los artículos XII y XVIII no podían impugnarse en actuaciones amparadas en el artículo XXIII, los Estados Unidos consideraban que, de conformidad con el mandato convenido y los precedentes que existían en el GATT, el Grupo Especial debía decidir acerca de esta cuestión. Corea había adoptado la posición de que el Grupo Especial no podía examinar la cuestión de la balanza de pagos. Sostenía que tales cuestiones eran de la competencia exclusiva del Comité de la Balanza de Pagos y que "el Comité de la Balanza de Pagos había seguido autorizando las restricciones aplicadas por Corea a las importaciones de carne vacuna en virtud del artículo XVIII.B". De conformidad con el mandato convenido, el Grupo Especial estaba encargado de examinar las restricciones aplicadas a las importaciones de carne vacuna "a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General". El mandato convenido era claro e inequívoco. No decía nada acerca de la exclusión de ciertas disposiciones del Acuerdo General, ni hacía ninguna excepción de las relativas a la balanza de pagos. Dado que los artículos XII y XVIII eran parte integrante del Acuerdo General y que Corea se había

prevalido de las disposiciones sobre balanza de pagos, se deducía necesariamente que el Grupo Especial tenía claras facultades para examinar la aplicación de las disposiciones relativas a la balanza de pagos en el caso presente. De lo contrario, el Grupo Especial no podría cumplir su mandato de hacer "recomendaciones" adecuadas a las PARTES CONTRATANTES.

50. En respuesta a este argumento, Corea puso en duda, en primer lugar, su renuencia a examinar el fondo de la cuestión de la balanza de pagos. En el transcurso de los años, Corea había participado plenamente en las consultas celebradas en el Comité de la Balanza de Pagos y se estaba preparando para una nueva serie de consultas que tendrían lugar en junio de 1989. Corea sostuvo que estas consultas, celebradas de conformidad con el artículo XVIII.12 b), o una reclamación presentada al amparo del artículo XVIII.12 d), seguían siendo el medio adecuado para examinar la cuestión de la balanza de pagos. Además, Corea arguyó que los Estados Unidos sugerían erróneamente que el mandato del Grupo Especial permitía a éste hacer caso omiso de las consecuencias del artículo XVIII.12, apartados b) y d). Las PARTES CONTRATANTES no excluyeron total o parcialmente ninguna disposición del Acuerdo General cuando adoptaron el mandato uniforme.

51. Los Estados Unidos arguyeron asimismo que, al haber aducido los motivos de balanza de pagos en este caso, Corea no podía oponer objeciones a que el Grupo Especial examinara el fondo de la cuestión de la balanza de pagos, ni a que se solicitara el asesoramiento pertinente del FMI, con arreglo al párrafo 6 iv) del anexo al Entendimiento relativo a las Notificaciones, las Consultas, la Solución de Diferencias y la Vigilancia (28 de noviembre de 1979).¹

52. En opinión de Corea, los Estados Unidos pedían en realidad más de lo que parecía. Atendiendo a una petición de los Estados Unidos, las PARTES CONTRATANTES limitaron el mandato del Grupo Especial a un examen de las restricciones aplicadas por Corea a la importación de carne vacuna. Los Estados Unidos sabían perfectamente todo el tiempo que Corea se amparaba en el artículo XVIII para aplicar esas restricciones, que seguían siendo objeto de examen en el Comité de Balanza de Pagos. No obstante, ni el Grupo Especial ni el FMI podían examinar la situación de la balanza de pagos de Corea únicamente en relación con las restricciones aplicadas a las importaciones de carne vacuna. Cualquier examen de la balanza de pagos coreana afectaría asimismo a las restricciones aplicadas a otros 357 productos, que Corea sostenía que también se justificaban por motivos de balanza de pagos.

53. Los Estados Unidos respondieron que las PARTES CONTRATANTES habían declarado inequívocamente que el uso indebido de medidas adoptadas por motivos de balanza de pagos era recurrible al amparo del artículo XXIII. En 1950, poco después de entrar en vigor el Acuerdo General, las PARTES CONTRATANTES tuvieron la oportunidad de examinar detenidamente si la aplicación de las disposiciones del Acuerdo General relativas a la balanza de pagos quedaba comprendida en el ámbito del artículo XXIII. En aquel entonces existía una grave preocupación por la aplicación indebida de contingentes y otras medidas de restricción del comercio. Esas preocupaciones también tenían fundamento en la actualidad. Las conclusiones de las PARTES CONTRATANTES se expusieron en el Informe de 1950 sobre la aplicación de restricciones cuantitativas con fines de protección y otros fines comerciales. Al elaborarse este informe, se sabía que las restricciones cuantitativas eran muy utilizadas en la mayoría de los países desde la segunda guerra mundial y que muchos de ellos las habían aplicado para reequilibrar su situación financiera exterior y fortalecer sus reservas monetarias. Como se indicaba en el prefacio del informe, muchas restricciones cuantitativas habían seguido vigentes aun cuando ya no eran necesarias, y cabía la posibilidad de que algunas de las aplicadas por motivos financieros se hubieran mantenido con el fin de proteger a los productores nacionales de la competencia

¹IBDD, 26S/229

extranjera. En el informe se señalaba específicamente que se habían mantenido contingentes que daban prioridad a las importaciones de determinados productos en función de que tales importaciones fueran o no competitivas con una rama de actividad nacional. En otros casos, los contingentes eran demasiado reducidos en relación con la disponibilidad de divisas en el país de que se tratara y con otros factores pertinentes.

54. Los Estados Unidos sostuvieron además que los problemas examinados por las PARTES CONTRATANTES en 1950 eran muy parecidos a los que se planteaban en el caso actual. Por lo tanto, las conclusiones jurídicas del informe eran sumamente pertinentes. Las PARTES CONTRATANTES hicieron la siguiente recapitulación:

"Las PARTES CONTRATANTES estimaron que, en la medida en que estos tipos de prácticas se utilizaban de hecho con los fines indicados anteriormente y no se justificaban en virtud de las disposiciones de los artículos XII a XIV relativas a la utilización de restricciones a la importación para proteger la balanza de pagos, o en virtud de otras disposiciones del Acuerdo que permitían expresamente la utilización de restricciones a la importación, estas prácticas eran incompatibles con las disposiciones del Acuerdo y tal 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" (el subrayado se ha añadido).¹

Al elegir el término "incompatibles", era evidente que las PARTES CONTRATANTES consideraban que tales medidas podían impugnarse en virtud del párrafo 2 del artículo XXIII en tanto que infracciones del Acuerdo General previstas en el párrafo 1 a) de dicho artículo. Así pues, el informe refutaba directamente el argumento de Corea de que las medidas supuestamente adoptadas por motivos de balanza de pagos no podían impugnarse mediante el procedimiento de solución de diferencias.

55. En cuanto al Informe de 1950 del Grupo de Trabajo, Corea arguyó que 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 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 debía recurrir al procedimiento de reclamación del Acuerdo General. Según Corea, en el Informe de 1950 no se examinaba detenidamente si la aplicación de las disposiciones del Acuerdo General relativas a la balanza de pagos correspondían al ámbito del artículo XXIII. En el pasaje citado por los Estados Unidos se indicaba meramente que, en el caso de que una restricción a la importación no estuviera justificada en virtud de los artículos XII a XIV o en virtud de cualquier otra disposición del Acuerdo General, dicha restricción debía entonces examinarse en el marco de los "procedimientos" de solución de diferencias del Acuerdo General. Se podía argüir que existían más de 30 procedimientos de esta índole en el GATT. En el informe no se destacaba el artículo XVIII, ni tampoco se consideraba la relación entre ese artículo y el artículo XXIII. 12 d) (o más bien el artículo XII.4 d), que era la disposición correspondiente en aquel momento). Corea señaló asimismo que en el Informe de 1950 ni siquiera se mencionaban estas disposiciones ni ninguna otra disposición de procedimiento, pero sí se mencionaban muchas normas

¹The Use of Quantitative Restrictions for Protective and Other Commercial Purposes, 1950, párr. 22

sustantivas 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". En 1955, las PARTES CONTRATANTES intentaron resolver este problema previendo por anticipado un tipo de exención ("exención persistente"), que establecería un período de transición para que las empresas nacionales se adaptaran a los efectos que tendría en su competitividad la eliminación de las restricciones cuantitativas. Estas restricciones, que ya no se justificaban por motivos de balanza de pagos, pasaron a denominarse restricciones "residuales".

56. Corea sostuvo además que los problemas causados por las restricciones residuales se agravaron más durante el decenio de 1950, y en 1960 las PARTES CONTRATANTES decidieron comenzar a hacer un inventario completo de las restricciones de esta índole que mantenían los miembros del GATT. En aquel entonces, se convino explícitamente en que las partes contratantes afectadas por las restricciones residuales podían prevalerse de las disposiciones del artículo XXII relativas a las consultas y de los procedimientos del artículo XXIII aplicables en caso de anulación o menoscabo.¹ Así quedó establecido en un informe del GATT titulado "Procedimientos para el examen de las nuevas restricciones a la importación (balanza de pagos) y de las restricciones residuales".² En este informe se confirmó que las restricciones residuales podían impugnarse con arreglo al artículo XXIII. Las restricciones residuales eran restricciones que un país aplicaba con el fin de proteger su propio mercado, sin justificarlas en virtud del Acuerdo General. La mayoría de las restricciones residuales se aplicaron en algún momento por motivos de balanza de pagos al amparo de los artículos XII o XVIII, pero se siguieron aplicando después de desaparecer esta justificación. En opinión de Corea, las conclusiones a que se llegó en 1950 y 1960 eran perfectamente lógicas. Al no estar sujetas ya a los procedimientos especiales de examen previstos en los artículos XII y XVIII, las restricciones residuales debían poder impugnarse en virtud del artículo XXIII. De lo contrario, se convertirían en sacrosantas. No obstante, por más sensatas que fueran estas conclusiones, no eran aplicables en el caso presente. Era obvio que las restricciones aplicadas por Corea a las importaciones de carne vacuna no eran restricciones residuales. Habían estado y seguían estando sujetas a un examen multilateral con arreglo a la sección B del artículo XVIII.

57. Los Estados Unidos respondieron que el Informe de 1950 era determinante en el caso actual. Dicho informe fue adoptado por las PARTES CONTRATANTES como interpretación jurídica vinculante de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General. Si bien el Acuerdo General se había modificado después de 1950, los procedimientos de examen y consulta relacionados con la balanza de pagos y las disposiciones del artículo XXIII relativas a la solución de diferencias se habían mantenido esencialmente invariables. En efecto, las disposiciones en materia de examen y consulta relacionados con la balanza de pagos que figuran en el artículo XVIII.B y que se añadieron en 1955 eran prácticamente idénticas a las del artículo XII y proceden directamente de dicho artículo. En la historia de las negociaciones de 1955 no había nada que sugiriera que las PARTES CONTRATANTES tuvieran la intención de limitar los derechos existentes de impugnar en virtud del artículo XXIII el uso indebido de medidas adoptadas por motivos de balanza de pagos. Por consiguiente, las interpretaciones jurídicas expuestas en el informe se aplicaban igualmente a los artículos XII y XVIII.B.

58. Corea adujo que esta conclusión de los Estados Unidos se basaba en un supuesto equivocado. Se suponía que las PARTES CONTRATANTES, cuando adoptaron el Informe de 1950, habían establecido primero el principio de que las medidas adoptadas por motivos de balanza de pagos al amparo del artículo XII y sujetas al procedimiento especial de reclamación del artículo XII.4 d) podían, no obstante, impugnarse en virtud del artículo XXIII. Según Corea, en el Informe de 1950 no se establecía tal principio.

¹Dam, The GATT: Law and International Economic Organization, pág. 165 (1970)

²IBDD 9S/18

59. Los Estados Unidos afirmaron que Corea caracterizaba el Informe de 1950 sosteniendo que se refería a las restricciones "residuales" aplicadas por países que habían dejado prevalecerse del artículo XII. Por consiguiente, Corea mantenía que el informe no era de aplicación a su caso porque ella seguía justificando sus restricciones por motivos de balanza de pagos. No obstante, este argumento se basaba en un importante error fáctico. Era cierto que la cuestión de las restricciones "residuales" estaba relacionada con países europeos que habían dejado de prevalecerse del artículo XII, pero que seguían manteniendo restricciones "residuales" a la importación. Sin embargo, en 1950, año en que las PARTES CONTRATANTES elaboraron su informe, estos países todavía se amparaban en el artículo XII, de la misma manera en que hoy Corea seguía tratando de prevalecerse de la sección B del artículo XVIII. Por consiguiente, el Informe de 1950 mostraba que el artículo XXIII se podía aplicar contra un país que se amparaba en las disposiciones de balanza de pagos pero que hacía uso indebido de las medidas supuestamente adoptadas por motivos de balanza de pagos, como por ejemplo Corea. En pocas palabras, los Estados Unidos consideraban que el Grupo Especial tenía claras facultades para examinar el fondo de la justificación que Corea basaba en las disposiciones relativas a la balanza de pagos.

60. En respuesta a este argumento, Corea recordó que no había sostenido que el Informe de 1950 tratase de las restricciones residuales, porque era obvio que en aquel momento ningún país había dejado formalmente todavía de justificar sus medidas por motivos de balanza de pagos. Corea había dicho meramente que el Informe de 1950 indicaba la existencia del problema que luego llegó a conocerse como el de las restricciones residuales, por ejemplo, restricciones que los países seguían aplicando cuando ya no podían justificarlas por motivos de balanza de pagos. Estas restricciones podían impugnarse en virtud del artículo XXIII, porque no había en el Acuerdo General ningún otro recurso para hacerlo. No obstante, Corea reiteraba que las restricciones que aplicaba a la carne vacuna no eran "residuales" porque seguía sosteniendo que se justificaban por motivos de balanza de pagos y porque aún eran objeto de examen en el Comité de la Balanza de Pagos. Además, los reclamantes que, como los Estados Unidos, deseaban impugnar la justificación de estas restricciones en virtud del Acuerdo General disponían de un recurso específico, a saber, el artículo XVIII.12 d). Corea alegó asimismo que los Estados Unidos habían hecho una concesión muy importante; al admitir que las restricciones de Corea no eran "restricciones residuales", los Estados Unidos aceptaban inequívocamente que Corea tenía aún motivos de balanza de pagos para aplicar esas medidas. Corea reiteró que el Informe de 1950 no servía de apoyo a la iniciativa sin precedentes tomada por los Estados Unidos para invalidar la justificación de las medidas de Corea por motivos de balanza de pagos, en una acción emprendida al amparo del artículo XXIII y no del artículo XVIII.12 b) o d).

61. Los Estados Unidos adujeron argumentos adicionales para explicar por qué estaba fuera de lugar que Corea se basara en una supuesta norma relativa a procedimientos especiales de examen. Las PARTES CONTRATANTES habían indicado reiteradamente que las prácticas a que se aplicaban los procedimientos especiales de examen podían examinarse en el marco del artículo XXIII. En efecto, lo dijeron expresamente acerca de los procedimientos relativos a las medidas de balanza de pagos en el Informe de 1950. Lo mismo habían señalado respecto de otros procedimientos especiales de examen del Acuerdo General, con inclusión de los del artículo XVIII. Por ejemplo, en la sección C del artículo XVIII se preveía un procedimiento en virtud del cual un país en desarrollo podía pedir que se le permitiera apartarse de sus obligaciones dimanantes del Acuerdo General con el fin de ayudar a la creación de una rama de la producción. Tales medidas sólo podían aplicarse previa notificación a las PARTES CONTRATANTES y, en algunos casos, después de haber obtenido su consentimiento. En el Informe de 1955 del Grupo de Trabajo encargado de examinar las restricciones cuantitativas se declaraba que:

"El Grupo de Trabajo se manifestó de acuerdo en la interpretación que se da a continuación, aplicable al párrafo 21 del artículo XVIII, pero que no prejuzgaría de ningún modo la interpretación del artículo XXIII en otros casos; aunque se entiende que el consentimiento de las PARTES CONTRATANTES a una medida en proyecto de conformidad con los párrafos 16, 19

ó 22, o el hecho de que las PARTES CONTRATANTES, según se estipula en el párrafo 15, no inviten a una parte contratante a que entable consultas, no privará a una parte contratante afectada por la medida en cuestión de su derecho a formular una reclamación a tenor del artículo XXIII, las PARTES CONTRATANTES, al evaluar la importancia del perjuicio causado, deberán tener en cuenta todos los factores que concurran en el caso de que se trate y, especialmente, las disposiciones en virtud de las cuales se obtuvo la ventaja, con inclusión de las estipuladas en el artículo XVIII."¹

Así pues, en la sección C del artículo XVIII, que fue redactada en el mismo momento que la sección B, las PARTES CONTRATANTES no excluyeron los derechos que confería el artículo XXIII en el caso de prácticas consentidas por las PARTES CONTRATANTES. De ello se deducía que el proyecto de informe del Grupo Especial de los cítricos no era pertinente en este caso y que Corea se basaba equivocadamente en su supuesta descripción de la práctica del GATT.

62. Refiriéndose al texto del Informe de 1955 citado más arriba, Corea sostuvo que, a primera vista, su contenido parecía corroborar la posición de los Estados Unidos; no obstante analizado con mayor detenimiento, era contrario a ella. En primer lugar, al leer todo el párrafo, éste resultaba bastante ambiguo, por no decir contradictorio.² Igualmente podía interpretarse en el sentido de que sólo se podía recurrir a las disposiciones del artículo XXIII en el caso de medidas adoptadas en virtud de la sección C que las PARTES CONTRATANTES no hubiesen consentido. Según esta interpretación, las restricciones aplicadas por Corea a la carne vacuna no podían impugnarse en virtud del artículo XXIII, porque el Comité de la Balanza de Pagos había examinado recientemente dichas restricciones, entre otras, y, según Corea, había declarado que no esperaba que este país dejara de prevalerse del artículo XVIII.B.³

63. En segundo lugar, arguyó Corea, aun suponiendo que en este texto del Informe de 1955 del Grupo de Trabajo se tratara de la aplicación del artículo XXIII a medidas respecto de las cuales las PARTES CONTRATANTES habían dado su consentimiento, el Grupo de Trabajo restringía el recurso al artículo XXIII. A este artículo no se podía recurrir simplemente para impugnar la compatibilidad de las medidas en cuestión. Al contrario, en una actuación en el marco del artículo XXIII la parte reclamante sólo podía ganar (y tener derecho a concesiones compensatorias) si los efectos de las medidas autorizadas por las PARTES CONTRATANTES eran "sustancialmente distintos" de los que podían preverse razonablemente cuando las PARTES CONTRATANTES examinaron esa medida.⁴ Siguiendo este razonamiento en el caso actual, no eran pertinentes las reclamaciones presentadas por los Estados Unidos en virtud del artículo XXIII, de que las restricciones aplicadas por Corea a la carne vacuna eran incompatibles con el Acuerdo General. Correspondía a los Estados Unidos demostrar que los efectos de las restricciones aplicadas a dicho producto eran "sustancialmente distintos" de los que cabía prever cuando el Comité de la Balanza de Pagos del GATT las examinó por última vez. Corea sugirió que era evidente que los Estados Unidos nunca podrían demostrarlo, aunque sólo fuera porque ese país nunca había impugnado en el Comité de la Balanza de Pagos las restricciones aplicadas a la carne vacuna.

¹IBDD 3S/75, párr. 63

²IBDD 3S/55, 75, párr. 63

³BOP/R/171, párr. 9 (1987)

⁴Véase la última frase del párr. 63 del Informe de 1955 del Grupo de Trabajo, IBDD 3S/75.

64. Corea alegó asimismo que la afirmación que figuraba en el Informe de 1955 sobre la relación entre el artículo XXIII y la sección C del artículo XVIII no podía aplicarse a la sección B de este mismo artículo XVIII. Ello se debía a que en la sección C no se preveía un procedimiento de reclamación análogo al del párrafo 12 d) de la sección B del artículo XVIII. En lo concerniente al Informe de 1955, Corea sostuvo por último que de hecho ese informe apoyaba su posición. Si bien no lo indicaba explícitamente, el informe dejaba bastante claro que era el artículo XVIII. 12 d), y no el artículo XXIII, la disposición adecuada a la que se debía recurrir para presentar reclamaciones relativas a la compatibilidad con el Acuerdo General de las restricciones aplicadas por motivos de balanza de pagos. Corea se refirió al siguiente pasaje del Informe:

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

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

65. Corea arguyó además 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 los Estados Unidos 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 los Estados Unidos 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.

66. 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.

67. Los Estados Unidos rechazaron el argumento de Corea de que el examen realizado en 1987 por el Comité de la Balanza de Pagos excluía la posibilidad de que se impugnaran las medidas sometiendo al procedimiento de solución de diferencias previsto en el artículo XXIII. El examen realizado en el Comité de la Balanza de Pagos en virtud del párrafo 12 b) y el procedimiento de solución de diferencias previsto en el artículo XXIII tenían dos funciones distintas. El examen en el Comité de la Balanza de Pagos era un requisito previo para imponer restricciones al comercio que de otro modo serían incompatibles con el Acuerdo General. Este examen se centraba necesariamente en cuestiones generales macroeconómicas y de política comercial y en la justificación subyacente de las medidas adoptadas por motivos de balanza de pagos. El Comité de la Balanza de Pagos no examinaba cada uno de los productos sujetos a restricciones, ni realizaba el escrutinio detenido y detallado previsto en el proceso de solución de diferencias. A pesar de que los Estados Unidos aceptaban que el Comité de la Balanza de Pagos podía decidir que se ocuparían de determinadas medidas en los exámenes semestrales, un examen detallado de cada producto sujeto a restricciones prolongaría durante años las consultas relativas a la balanza de pagos. Este extenso examen sería una pérdida de tiempo y socavaría las funciones del examen semestral. Los Estados Unidos rechazaron el argumento de Corea de que el recurso al artículo XXIII para examinar la compatibilidad con el Acuerdo General de medidas supuestamente adoptadas por motivos de balanza de pagos era incompatible con el examen realizado por el Comité de la Balanza de Pagos en virtud de los artículos XII y XVIII.B, por cuanto las decisiones en uno y otro caso requerían la aprobación de las PARTES CONTRATANTES.

68. Los Estados Unidos expusieron que el Comité de la Balanza de Pagos se reunía generalmente cada dos años, de modo que no podía abordar problemas como éste, que se planteaban en el ínterin. Si bien nunca se había elaborado un procedimiento para lo dispuesto en el artículo XVIII.12 d) o el artículo XII.4 d), parecía que el examen se realizaría durante la consulta plena en el Comité de la Balanza de Pagos y concluiría en un plazo de 60 días. Además, la capacidad del Comité para examinar ciertas cuestiones clave no relacionadas con la balanza de pagos, como las de la transparencia y los beneficios de la LPMO en el caso presente, no era clara en absoluto, por cuanto estas cuestiones no eran de la competencia del Comité. Por último, el requisito del consenso permitía que el país que imponía las restricciones bloqueara o limitara de otro modo una recomendación desfavorable del Comité. El hecho de que el examen se llevara a cabo durante una consulta plena en el Comité, se realizara en un plazo limitado y se centrara en general en la justificación macroeconómica de las "restricciones" adoptadas por motivos de balanza de pagos o en incompatibilidades "graves" significaba que los procedimientos de consulta y examen relativos a la balanza de pagos no eran los apropiados para impugnar sólo una medida de interés para una única parte. Estas cuestiones podían resolverse eficazmente mediante el procedimiento de solución de diferencias. Por consiguiente, a juicio de los Estados Unidos, el procedimiento del Comité de la Balanza de Pagos y el procedimiento de solución de diferencias eran complementarios. El Comité de la Balanza de Pagos examinaba de manera general la justificación global de las restricciones y se cercioraba de que se siguieran las políticas comerciales y macroeconómicas apropiadas. El procedimiento de solución de diferencias permitía que un país cuyo comercio se viera perjudicado por el uso indebido de medidas presuntamente adoptadas por motivos de balanza de pagos, hiciera valer los derechos que le otorgaba el Acuerdo General.

69. Los Estados Unidos tampoco estaban de acuerdo con el argumento de Corea de que sólo cabía impugnar un uso indebido de derechos en materia de balanza de pagos por medio del recurso al

artículo XVIII.12 d). En primer lugar, porque, como había puesto de relieve el Grupo de Trabajo de 1955 que redactó esa disposición, el párrafo 12 d) "tendrá más bien el carácter de una petición de consultas que de una diferencia".¹ En consecuencia, no se trataba de un procedimiento sustitutorio del previsto para la solución de diferencias en el artículo XXIII.2. En segundo lugar, porque la interpretación coreana contradecía el informe de 1950 sobre la aplicación de restricciones cuantitativas con fines de protección y otros fines comerciales, en el que se indicaba claramente que las diferencias surgidas en cuanto a usos indebidos de medidas de balanza de pagos podían resolverse con arreglo al procedimiento establecido en el Acuerdo General a los efectos de la solución de diferencias. En tercer lugar, porque el recurso al párrafo 12 d) sólo parecía ser procedente en el caso de que la impugnación de la conformidad con el Acuerdo General se refiriera al régimen de balanza de pagos en su totalidad. Según lo dispuesto en ese párrafo, las PARTES CONTRATANTES quedaban facultadas para determinar si "las restricciones son incompatibles con las disposiciones de esta sección" y para recomendar "la supresión o la modificación de dichas restricciones". Al parecer, por tanto, lo que en él se contemplaba era una consulta con respecto a la justificación subyacente, desde el punto de vista de las políticas económica y comercial, de la totalidad del régimen de balanza de pagos. Se trataba pues de una disposición que resultaba a la vez demasiado amplia y demasiado circunscrita para los fines que interesaban a los Estados Unidos en el presente caso. Resultaba demasiado amplia porque, de las 358 restricciones coreanas presuntamente adoptadas por motivos de balanza de pagos, los Estados Unidos habían impugnado inicialmente tan sólo las relativas al comercio de carne vacuna. Si bien la decisión coreana de justificar éstas por motivos de balanza de pagos llevaba al Grupo Especial a tener que zanjar cuestiones que podían tener implicaciones indirectas más vastas para otras restricciones de Corea, la responsabilidad era de ese país, pues los Estados Unidos no pidieron inicialmente que se resolviera sobre la cuestión de los demás contingentes. En segundo lugar, el párrafo 12 b) resultaba demasiado circunscrito porque las preocupaciones de los Estados Unidos iban más allá de la cuestión de la balanza de pagos. La posición de los Estados Unidos era que, aunque Corea tuviera el derecho de imponer medidas por motivos de balanza de pagos (y los Estados Unidos no consideraban que lo tuviera), las restricciones aplicadas por ese país a la carne vacuna eran incompatibles con el Acuerdo General porque ni eran medidas de balanza de pagos ni se habían impuesto por motivos de balanza de pagos. Además, las preocupaciones de los Estados Unidos abarcaban cuestiones que no se podían abordar en el marco del artículo XVIII.12 d), por ejemplo el artículo X y la conformidad de la LPMO con los artículos II, XI y XVII.

70. Corea replicó que ese análisis de los Estados Unidos era erróneo, en razón de que en él no se hacía una distinción entre las consultas que se celebraban en el Comité de la Balanza de Pagos en virtud del párrafo 12 b) del artículo XVIII y el procedimiento especial de reclamación previsto en el párrafo 12 d) de ese mismo artículo y que no había tenido hasta el momento aplicación en la práctica. Este último procedimiento era equiparable al previsto para la solución de diferencias en el artículo XXIII.

b) Justificación de las restricciones

71. 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 en materia de procedimiento 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 los Estados Unidos impugnaran en virtud del artículo XXIII la conformidad de las restricciones coreanas con el Acuerdo General. En tal caso, Corea afirmaba que de todos modos la impugnación de la conformidad de esas restricciones con el Acuerdo General no podía prosperar habida cuenta de los resultados efectivos de las consultas regulares celebradas conforme al artículo XVIII.B. Corea adujo que las PARTES CONTRATANTES del GATT habían autorizado sus restricciones a la importación de carne vacuna con arreglo al artículo XVIII.B y explicó que desde su adhesión al Acuerdo General había aplicado a diversos productos restricciones

¹IBDD, 3S/59, párr.11

por motivos de balanza de pagos. El número de las importaciones sometidas a restricciones se había reducido sin embargo gradualmente en el curso de los últimos años y en la actualidad seguían sujetos a restricción unos 358 productos, en su mayoría agropecuarios, entre los que figuraba la carne vacuna. A lo largo de los años Corea había celebrado regularmente consultas acerca de esas restricciones en el marco del artículo XVIII.B. La justificación de sus restricciones jamás había sido puesta en tela de juicio hasta la última serie de consultas plenas, llevada a cabo en diciembre de 1987.¹ Según la opinión "prevaleciente" expresada en dicha ocasión, ya no resultaba "posible" justificar esas restricciones a la importación en virtud del artículo XVIII.B.² Estaba claro que el Comité de la Balanza de Pagos había manifestado así por vez primera dudas acerca de la justificación futura de las restricciones coreanas mantenidas por motivos de balanza de pagos. Ello no obstante, resultaba igualmente claro que ese Comité del GATT no había formulado la conclusión de que la aplicación presente o pasada de las restricciones coreanas impuestas por motivos de balanza de pagos fuera incompatible con el artículo XVIII.B.

72. Los Estados Unidos contestaron que, en diciembre de 1987, los miembros del citado Comité "destacaron que, a su juicio, la situación actual y las perspectivas no justificaban el mantenimiento de las restricciones por motivos de balanza de pagos"³. El Comité había juzgado que la deuda externa de Corea no justificaba el mantenimiento de las restricciones: "La carga de la deuda, aunque seguía siendo importante, se había reducido considerablemente, y no era elevada en términos per capita. Además, cabía esperar que se alcanzasen antes de lo previsto los objetivos para reducir la carga de la deuda mencionados en la declaración del FMI". Por ello, el Comité había señalado que: "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".⁴ Habida cuenta de esas circunstancias, los Estados Unidos no consideraban que según el Acuerdo General se justificasen en modo alguno por motivos de balanza de pagos las restricciones coreanas al comercio y consideraban asimismo que a ese respecto se debía atribuir un peso sustancial a las conclusiones del FMI y del Comité de la Balanza de Pagos del GATT.

73. Corea respondió que las expresiones utilizadas por el Comité eran más mesuradas que lo que habían sugerido los Estados Unidos. Además, si el Comité hubiera determinado la existencia de alguna incompatibilidad en lo relativo a las restricciones coreanas aplicadas por motivos de balanza de pagos, habría hecho recomendaciones explícitas en tal sentido al Consejo.⁵ 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".⁶ En otras palabras, ese Comité había aceptado que Corea podría seguir valiéndose del artículo XVIII.B durante algún tiempo más. Corea estaba efectivamente preparándose ya para las nuevas consultas conforme al artículo XVIII.B que se llevarían a cabo en junio de 1989. Estas carecerían de sentido si no podía ya, como alegaban los Estados Unidos, prevalerse de la sección B del artículo XVIII. Corea precisó asimismo que el FMI no había formulado en virtud del artículo XV.2 la conclusión de que las restricciones coreanas al comercio no se pudieran justificar ya al amparo de dicha sección B del artículo XVIII.

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

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

³BOP/R/171, pág. 3

⁴Ibidem., párr. 22

⁵Véase la Declaración sobre las medidas comerciales adoptadas por motivo de balanza de pagos, IBDD, 26S/223 y 227, párr. 13 (1980)

⁶BOP/R/171

74. Corea arguyó que 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 del GATT.¹ 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. En los últimos años los Estados Unidos habían planteado bilateralmente, en varias ocasiones, objeciones acerca de las restricciones coreanas a la importación de carne vacuna. Si esas conversaciones bilaterales no habían desembocado en el resultado deseado por los Estados Unidos, que era lo que al parecer ocurría, lo que cabía esperar era que dicho país procediera a abordar el asunto en cuestión multilateralmente, en las consultas celebradas en el marco del Comité de la Balanza de Pagos del GATT. Ahora bien, incluso en fecha tan próxima como la de las últimas consultas sobre balanza de pagos, celebradas en diciembre de 1987, los Estados Unidos habían guardado silencio sobre el particular.

75. Haciendo referencia a la "opinión prevaleciente"² del informe del Comité de la Balanza de Pagos, los Estados Unidos sostuvieron que éste había indicado claramente que las medidas coreanas no estaban justificadas. Ello era particularmente cierto en lo tocante al sector agropecuario, puesto que, según el informe:

"[El Comité] 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'."³

Dicho texto no comportaba el menor respaldo del Comité a las restricciones coreanas. Lejos de respaldar esas medidas, éste había instado a Corea a establecer un calendario preciso para la pronta eliminación de las restricciones restantes. Los Estados Unidos concordaban con la opinión prevaleciente de que las restricciones coreanas a la importación carecían de toda justificación por motivos de balanza de pagos y de que algunas de ellas, entre las cuales se contaban las aplicadas a la importación de carne vacuna, obedecían a fines de protección que nada tenían que ver con la balanza de pagos. Los Estados Unidos habrían preferido que el texto fuera mucho más categórico, pero el GATT funcionaba en base al consenso. A juicio de los Estados Unidos, el informe aportaba una base suficiente para que el Grupo Especial rechazara la alegación de Corea fundada en motivos de balanza de pagos.

76. Corea contestó que el texto del informe del Comité que acababan de citar los Estados Unidos, en el que se 'observaban' y 'recordaban' determinados hechos y cuestiones, no equivalía a una conclusión expresa sobre la compatibilidad con el artículo XVIII.B de las restricciones coreanas aplicadas por motivos de balanza de pagos a productos agropecuarios. Por otra parte, Corea no estaba de acuerdo con la sugerencia de los Estados Unidos de que las conclusiones del Comité respondían a una transacción desafortunada porque eran el resultado de un consenso. El informe del Comité era ponderado si se

¹Véase la Nota del Presidente de ese Comité, IBDD, 18S/51 y 55, párr. 10 (1972).

²BOP/R/171, párr. 22

³Ibidem

leía en su totalidad. Tan sólo una lectura selectiva, como la propuesta por los Estados Unidos, podía dejar la impresión de que sus conclusiones eran débiles. Además, Corea manifestó su inquietud por las implicaciones del juicio crítico de los Estados Unidos con respecto al principio del consenso, en el que se asentaba hasta la fecha el GATT.

77. Los Estados Unidos respondieron que entre otras razones no habían planteado la cuestión en el Comité de la Balanza de Pagos porque se les pidió bilateralmente que no insistieran en ella en un momento políticamente delicado para Corea en razón de la inminencia de elecciones nacionales. Los Estados Unidos consideraban además que Corea no podía basarse en el examen llevado a cabo por ese Comité en 1987 para mantener sus restricciones al comercio de carne vacuna. En sus comunicaciones Corea había admitido que la prohibición de la importación de dicha carne en el período comprendido entre 1985 y 1988 no fue impuesta por motivos de balanza de pagos, sino que se decidió al margen del Acuerdo General, con objeto de proteger contra las importaciones a los ganaderos coreanos productores de carne de bovino. De hecho, Corea había manifestado que "no pretendía que la intensificación de sus restricciones mantenidas por motivos de balanza de pagos se debiera a un empeoramiento de la situación de ésta". La prohibición en cuestión se encontraba ya en vigor en el momento del examen hecho por el Comité en 1987. En consecuencia, ni éste ni las PARTES CONTRATANTES podían haber autorizado la restricción relativa a la carne vacuna, en primer lugar porque no se trataba de una medida adoptada por motivos de balanza de pagos.

78. Corea recordó que las PARTES CONTRATANTES, cuando acordaron establecer el presente 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 los Estados Unidos. Corea sostuvo que sus restricciones restantes por motivos de balanza de pagos, tomadas en conjunto, servían para proteger la economía coreana, en conformidad con el artículo XVIII.B. Para evaluar correctamente la justificación de las restricciones relativas a la carne vacuna habría que examinar la totalidad de las restricciones coreanas mantenidas por motivos de balanza de pagos. Pero no era ese examen tan amplio el que los Estados Unidos habían pedido al Consejo, y el Grupo Especial no podía embarcarse en él ahora. En el supuesto de que pese a ello el Grupo Especial estimara posible separar las restricciones a la importación de carne vacuna y circunscribir a ellas su propio análisis, Corea consideraba que era inconcebible que el Fondo Monetario Internacional pudiera hacer lo mismo.

79. Corea sostuvo que el Grupo Especial no podía formular recomendaciones sobre la justificación de las restricciones aplicadas por Corea a la importación de carne vacuna al amparo del artículo XVIII.B sin recabar de nuevo el asesoramiento del FMI según el artículo XV.2. 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.

80. Los Estados Unidos contestaron que los grupos especiales estaban claramente autorizados a consultar al FMI, puesto que el Entendimiento relativo a las Notificaciones, las Consultas, la Solución de Diferencias y la Vigilancia¹ estipulaba que "cada grupo especial deberá tener el derecho de recabar

¹L/4907, párr. 15

información y asesoramiento técnico de cualquier persona o entidad que estime conveniente". Los Estados Unidos consideraban que, en la medida en que subsistiera alguna duda sobre si Corea podía imponer restricciones por motivos de balanza de pagos según los criterios de los artículos XII.2 a) o XVIII.9, el Grupo Especial debía pedir el asesoramiento del FMI lo antes posible con objeto de despejarla. Los Estados Unidos no estaban de acuerdo con la afirmación de Corea de que el Grupo Especial debía abstenerse de resolver sobre la cuestión de si los contingentes coreanos de carne vacuna se justificaban en virtud del artículo XVIII.B por cuanto ello podía tener implicaciones más vastas respecto de otras restricciones coreanas al comercio que presuntamente se justificaban por motivos de balanza de pagos. Los Estados Unidos hicieron observar que era Corea, y no ellos, quien había introducido la cuestión de la balanza de pagos en el presente caso al aducir motivos de balanza de pagos para justificar las medidas en virtud del Acuerdo General. Habiendo procedido de ese modo, no cabía que Corea objetara el examen de la cuestión de la balanza de pagos o las inevitables implicaciones de la solución de determinadas cuestiones de balanza de pagos respecto de otras restricciones coreanas al comercio. Los Estados Unidos no estaban de acuerdo en que, como alegaba Corea, el Grupo Especial no podía resolver sobre una cuestión si cabía interpretar que las implicaciones de esa decisión iban a rebasar la cuestión de la carne vacuna, puesto que las decisiones de los grupos especiales del GATT tenían implicaciones que solían ser en general más amplias. De hecho, una de las principales ventajas del proceso de solución de diferencias del GATT había sido la de crear una serie de precedentes en cuanto a medidas admisibles e inadmisibles en el marco del Acuerdo General. La imposibilidad para un grupo especial de adoptar decisiones cuyas implicaciones fueran más allá del caso inmediato tendría el efecto nefasto de excluir importantes obstáculos al comercio del proceso de solución de diferencias, pues era imposible que los grupos especiales resolvieran sobre la cuestión de un producto o sobre los problemas de un país exportador sin que hubiera repercusiones para otros productos u otros países exportadores.

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

82. Corea adujo, haciendo referencia al artículo XVIII.9, que si el Grupo Especial, pese a lo expuesto anteriormente, procedía a evaluar la situación de la balanza de pagos coreana, 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.

83. Por otra parte, según Corea, no se debía sobrevalorar el efecto positivo de los superavit por cuenta corriente en la posición de su balanza de pagos. La cuenta corriente coreana sólo era excedentaria desde 1986. Se trataba además de un superavit 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.

84. Los Estados Unidos adujeron que las conclusiones del Fondo Monetario Internacional sobre lo que constituía una disminución importante de las reservas monetarias o una proporción de crecimiento razonable tenían carácter determinante para el GATT en virtud del artículo XV.2. En el número de mayo de 1988 de la publicación "Recent Economic Developments" del FMI, éste había pasado revista a la situación en Corea. Según lo ahí indicado, el superávit por cuenta corriente se había cifrado en 5.000 millones de dólares (5 por ciento del PNB) en 1986 y fue de 10.000 millones de dólares (8 por ciento del PNB) en 1987; el volumen de las exportaciones había aumentado al promedio anual del 25 por ciento, principalmente debido al incremento de la competitividad resultante de la fuerte depreciación real efectiva del won entre 1985 y mediados de 1986 y de la aparición de nuevos productos de exportación. En lo tocante a la deuda externa coreana, el FMI indicaba que los superavit por cuenta corriente en 1986-1987 habían brindado la primera oportunidad de reducirla desde la época del veloz crecimiento de los últimos años setenta, y que, sobre todo a través del pago anticipado de la concedida en condiciones desfavorables, esa deuda había descendido de 47.000 millones de dólares (56 por ciento del PNB) a 36.000 millones de dólares (30 por ciento del PNB).¹ Según el Banco Mundial², el crecimiento anual medio del PNB de Corea había sido el 8 por ciento desde 1960. Como consecuencia de ello, los ingresos por habitante habían pasado de 180 a más de 2.800 dólares entre 1960 y 1987. En 1987 el PNB coreano registró una tasa de crecimiento sumamente alta, del 12 por ciento, y en el primer trimestre de 1988 prosiguió la misma pronunciada expansión estimulada por las exportaciones, un 28,5 por ciento superiores a las de un año antes. Corea era ahora la decimotercera potencia comerciante mundial. Contaba con una base industrial sumamente compleja y entre sus principales productos de exportación figuraban los automóviles, la electrónica de consumo, los televisores y las computadoras.

85. Corea recordó el carácter de su excedente por cuenta corriente y puntualizó que las conclusiones contenidas en la publicación de 1988 del FMI a las que habían hecho referencia los Estados Unidos no respondían a una petición del GATT en virtud del artículo XV.2. Esa publicación tampoco se ocupaba de la justificación del recurso de Corea al artículo XVIII.B. Por otra parte, el último asesoramiento del FMI al Comité de la Balanza de Pagos en virtud del artículo XV.2 acerca de las restricciones coreanas mantenidas por motivos de balanza de pagos no contenía ninguna conclusión de que éstas no se justificaran conforme al artículo XVIII.B.

86. Los Estados Unidos se manifestaron en total desacuerdo con la afirmación de Corea de que las restricciones coreanas a la importación de carne vacuna se justificaran en virtud del artículo XVIII.B. Los Estados Unidos consideraban que, por el contrario, la República de Corea disfrutaba de la sólida posición que le deparaban sus cuantiosos superávit de la balanza comercial y por cuenta corriente, una moneda competitiva subvaluada, las crecientes reservas de divisas y la sustancial reducción de su deuda externa. A juicio de los Estados Unidos, Corea no reunía las condiciones requeridas por los artículos XII o XVIII.B, porque no tenía planteado un problema de balanza de pagos en el sentido del Acuerdo General. Según el artículo XII de éste, una parte contratante podía imponer restricciones cuantitativas

¹FMI, Korea - Recent Economic Developments (SM/88/101), 4 de mayo de 1988, pág. 2.

²Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Asociación Internacional de Fomento, Country Briefs (al 16 de mayo de 1988), Vol.II (región de Asia) (sec. M88-571).

por motivos de balanza de pagos únicamente "con el fin de salvaguardar su posición financiera exterior y el equilibrio de su balanza de pagos". El artículo XVIII.B contenía prescripciones similares, pero abarcaba también las restricciones impuestas por una parte contratante con el fin "de obtener un nivel de reservas suficiente para la ejecución de su programa de desarrollo económico". Según ambos artículos, esas restricciones de una parte contratante no podían exceder de los límites necesarios para: "i) oponerse a la amenaza de una disminución importante de sus reservas monetarias o detener dicha disminución; o ii) aumentar sus reservas monetarias de acuerdo con una proporción de crecimiento razonable, en caso de que sean insuficientes".

87. Aun en el caso de que se determinara que estaba justificado que Corea restringiera importaciones procedentes de los Estados Unidos y de otras partes contratantes del GATT por motivos de balanza de pagos, los Estados Unidos sostenían que las aplicadas a la importación de carne vacuna no tenían la condición de medidas adoptadas por motivos de balanza de pagos. Las restricciones coreanas presuntamente impuestas por motivos de balanza de pagos correspondían en su casi totalidad al sector agropecuario. No se trataba de medidas generales y globales, que eran las contempladas en el Acuerdo General. En la Declaración de 1979 sobre las Medidas Comerciales adoptadas por Motivos de Balanza de Pagos las PARTES CONTRATANTES reafirmaron 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".¹ En consecuencia, suponiendo exclusivamente por esclarecer el debate que Corea tuviera derecho a restringir la importación, había que examinar las razones subyacentes a las restricciones especiales impuestas en el sector de la carne vacuna, puesto que era preciso determinar que se imponían efectivamente por motivos de balanza de pagos. En tal sentido, había que señalar que en su casi totalidad las restricciones coreanas a la importación correspondían al sector agropecuario que en repetidas ocasiones había protestado por la competencia de las importaciones en general y de las de la carne vacuna en particular.

88. Corea afirmó que la argumentación de los Estados Unidos incurría en error al atribuir excesiva importancia al hecho de que las restantes restricciones coreanas en vigor por motivos de balanza de pagos estuvieran concentradas en el sector agropecuario. Corea sostuvo que ciertamente el Acuerdo General no contemplaba que un país que hubiera impuesto legítimamente restricciones por motivos de balanza de pagos hubiera de esperar a que la posición de su balanza de pagos mejorara tanto que le fuera posible suprimir a la vez todas esas restricciones. Por el contrario, todavía en diciembre de 1987, con ocasión de las últimas consultas habidas en el marco del Comité de la Balanza de Pagos, se había elogiado a Corea por la "eliminación progresiva" de sus restricciones a la importación. Además, el Comité había tomado nota con aprobación del compromiso de Corea "de mantener el ritmo del proceso de reajuste y liberalización".²

89. En relación con la aseveración de los Estados Unidos de que las restricciones a la importación de carne vacuna habían protegido a los ganaderos coreanos, Corea sostuvo que no por ello resultaba 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.

¹IBDD, 26S/223, 224.

²BOP/R/171 (de 10 de diciembre de 1987), párr. 20.

90. Corea arguyó que jamás había ocultado que las restricciones a la importación de carne vacuna por motivos de balanza de pagos protegían a sus ganaderos. De lo contrario, Corea se habría visto en la necesidad de recurrir a otras medidas para proteger la ganadería vacuna nacional, vulnerable y escasamente desarrollada. Por esa razón estaba fuera de lugar la referencia de los Estados Unidos a la Declaración de 1979 sobre las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos, que insistía en que "las medidas restrictivas de la importación que se adopten por motivos de balanza de pagos no deberán estar encaminadas a proteger una rama de producción o un sector determinados". Cualquiera que pudiera ser el sentido que se diera al texto citado, de él no cabía deducir que las restricciones establecidas legítimamente por motivos de balanza de pagos no podían tener efectos secundarios de protección. Como se había ya indicado, esos efectos secundarios eran inherentes a las restricciones al comercio impuestas por motivos de balanza de pagos.

91. Los Estados Unidos adujeron que las restricciones impuestas por Corea a la carne vacuna parecían guardar una relación inversa con la situación de su balanza de pagos. En efecto, en el período en que afrontaba déficit por cuenta corriente, Corea importó aproximadamente 70.000 toneladas anuales de carne vacuna. En cambio, cuando su balanza de pagos empezó a registrar superávit, Corea suprimió la importación de carne vacuna. Ese proceder era, por lo menos, incongruente con la presunta justificación por motivos de balanza de pagos. También contradecía la norma del GATT de que la parte contratante que aplicara restricciones por motivos de balanza de pagos debía atenuarlas progresivamente a medida que fuera mejorando la situación, mantenerlas únicamente dentro de los límites que fueran necesarios según lo dispuesto en el artículo XVIII.9 y suprimirlas tan pronto como la situación no justificara su mantenimiento (artículo XVIII.11). La ausencia de toda correlación con la situación financiera internacional de Corea movía a pensar que esas medidas obedecían a fines políticos internos, esto es, la protección de una rama de producción coreana, y no a motivos de balanza de pagos. Las medidas coreanas relativas a la carne vacuna no guardaban la menor relación con la situación financiera exterior de Corea, sino que parecían deberse más bien a la baja de los precios del ganado, al proteccionismo y a presiones políticas internas. Por lo demás, la propia Corea lo había admitido al declarar que las medidas de 1984-1985 no respondían 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. Corea habría debido notificar al Comité de la Balanza de Pagos en 1985 que, había aumentado "el nivel general de las [restricciones] existentes, reforzando substancialmente las medidas" cuando prohibió o "suspendió" por tres años la importación de carne de bovino. Esto no se hizo, lo que demostraba que esas medidas no fueron tomadas por motivos de balanza de pagos. Dadas esas circunstancias, los Estados Unidos no estimaban que las restricciones relativas a la carne vacuna fueran medidas legítimamente adoptadas por motivos de balanza de pagos, y las consideraban por tanto incompatibles con la Declaración de 1979.

92. Corea adujo que, cuando se adhirió al Acuerdo General, en 1967, las restricciones que imponía por motivos de balanza de pagos (a la importación de carne vacuna, al mismo tiempo que a la 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. Sin embargo, los Estados Unidos habían argüido que Corea había acentuado sus restricciones a la importación de carne de bovino cuando empezaba a mejorar la posición de su balanza de pagos coreana. 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 80, en el contexto de sus esfuerzos de liberalización general, Corea había procedido a atenuarlas. El proceso seguido fue distinto según el producto de que se tratara. Ciertas restricciones impuestas por motivos de balanza de pagos fueron eliminadas por completo. Algunas otras, como las aplicadas a la importación de carne vacuna, no se eliminaron, pero fueron atenuadas. Ello estaba en conformidad con el Acuerdo General, que no exigía la supresión simultánea de todas las restricciones mantenidas por motivos de balanza de pagos. Al decidir qué restricciones establecidas por motivos de balanza de pagos se podían eliminar y cuáles se debían mantener o atenuar, de modo que la situación

en conjunto de la balanza de pagos fuera la adecuada, Corea tuvo obviamente en cuenta el estado de las diferentes ramas de producción internas que se verían afectadas por esas medidas de liberalización.

93. Corea sostuvo que, por ese motivo, 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 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.

94. 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.

95. Corea sostuvo también 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 motivos de balanza de pagos, decidir si - y en qué medida - esa mejora se debía traducir en una nueva atenuación de las restricciones aplicadas a la carne de bovino, que sobrepasara el nivel de 51.500 toneladas 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.

96. Los Estados Unidos sostuvieron que la situación financiera de Corea se había fortalecido espectacularmente desde 1984. No consideraban que hubiera en la actual situación coreana ninguna justificación para restablecer restricciones por motivos de balanza de pagos. Resultaba esencial tener siempre en mente que las dificultades de balanza de pagos no constituían una autorización permanente para restringir las importaciones con objeto de proteger ramas de producción nacionales de carácter sensible. Si bien las medidas adoptadas por motivos de balanza de pagos podían tener efectos de protección "incidentales", su única finalidad legítima era la financiera. Según lo dispuesto en los artículos XII.2 b) y XVIII.B.11, esas medidas debían ser transitorias y se debían eliminar tan pronto como mejorara la posición financiera del país que las aplicaba. En consecuencia, a juicio de los Estados Unidos, de ello se desprendía que Corea no tenía derecho a restablecer contingentes a voluntad cuando era manifiesta su incompatibilidad con el Acuerdo General. Por el contrario, correspondía a Corea demostrar que, en su actual situación financiera exterior, con crecientes superávit por cuenta corriente y un acelerado reembolso de su deuda, la coyuntura del comercio de carne vacuna constituía una amenaza real e inminente para la posición de la balanza de pagos. De lo contrario, el Grupo Especial establecería la norma de que un país que hubiera experimentado en el pasado problemas de balanza de pagos tenía el derecho permanente y constante de restablecer sus restricciones contingentarias en

los niveles anteriores. Esto socavaría el concepto del Acuerdo General de que las medidas adoptadas por motivos de balanza de pagos constituirían una medida transitoria que debía reajustarse en función de las mejoras de la posición de las reservas del país en cuestión.

97. Corea respondió que las medidas de reforzamiento de 1984-1985 no se podían aislar y desgajar de su contexto de medidas de balanza de pagos, sino que se debía considerar la situación en su totalidad. Corea había venido manteniendo desde su adhesión al Acuerdo General restricciones a la importación de carne vacuna (entre otros productos) por motivos de balanza de pagos. Corea tuvo problemas de balanza de pagos en 1984-1985 y el Comité de la Balanza de Pagos había reconocido que los seguía teniendo en la actualidad. Por esa razón Corea sostenía que el artículo XVIII y sus procedimientos seguían siendo pertinentes aun cuando se admitiera que las medidas no fueron adoptadas por motivos de balanza de pagos sino debido a una situación sin precedentes resultante de la desorganización de la ganadería vacuna coreana. Por esa misma razón Corea sostenía que, aun en el caso de que las medidas de reforzamiento de 1984-1985 fueran incompatibles con el Acuerdo General, se le debía autorizar a restablecer las restricciones a la importación de carne vacuna por motivos de balanza de pagos en el nivel que había existido antes de las medidas de reforzamiento de 1984-1985. En 1983, las importaciones coreanas de carne vacuna habían totalizado 51.500 toneladas. Ese sería también ahora el nivel apropiado de las restricciones a la importación de carne de bovino por motivos de balanza de pagos, hasta que se pudieran volver a atenuar o eliminar en función de la evolución de la situación general de la balanza de pagos coreana. No cabía que los Estados Unidos propugnaran 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.

98. 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 a una medida ya autorizada con arreglo al procedimiento de examen previsto en el artículo XVIII.B. Corea sostuvo que, en tal caso, el país objeto de la reclamación tendría derecho a un período de gracia, que le permitiera considerar qué medidas compatibles con el Acuerdo General debía y podía tomar, suprimiendo las medidas en cuestión con arreglo a un calendario razonable. Según lo ya señalado, los ganaderos coreanos habían obtenido protección como resultado de las restricciones a la importación de carne vacuna impuestas por motivos de balanza de pagos. En el supuesto de que dejaran de disfrutar de esa protección, en principio quedarían expuestos a una 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, en resumidas cuentas, a una liberalización controlada de la importación de carne vacuna. No quería que se repitiera lo que ocurrió a comienzos de los años 80, cuando un explosivo crecimiento de las importaciones exigió en definitiva que la importación quedara prácticamente suspendida en 1984-1985. Corea sostuvo que evitar conmociones similares en el futuro también favorecía a las ramas de producción extranjeras, incluida la de carne vacuna de los Estados Unidos.

Artículo XXIII.2

99. Los Estados Unidos sostuvieron que las prohibiciones y restricciones y los recargos y monopolios que mantenía Corea en lo relativo a la importación de carne vacuna violaban los artículos II, X, XI y XIII. Se trataba de restricciones que no estaban justificadas en virtud de ninguna disposición del

Acuerdo General. Por tanto, había presunción de anulación y menoscabo de los derechos de los Estados Unidos dimanantes del Acuerdo General.

100. Según lo estipulado en el párrafo 5 del anexo del Entendimiento de 1979 relativo a las Notificaciones, las Consultas, la Solución de Diferencias y la Vigilancia:

"En los casos de contravención de las obligaciones contraídas en virtud del Acuerdo General, se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo ... normalmente se presume que la infracción de las reglas tiene efectos perjudiciales para otras partes contratantes ..."

Los Estados Unidos sostuvieron que, en el caso de contingentes, se trataba y debía tratarse de una muy fuerte presunción. Corea mantenía esos contingentes de carne vacuna con la finalidad de restringir la importación. Para que esa presunción quedara refutada, incumbía a Corea demostrar que el contingente de carne vacuna no causaba ningún perjuicio comercial a los Estados Unidos. Como los intereses comerciales de los Estados Unidos se habían visto perjudicados por ese contingente, Corea no estaba en condiciones de aportar tal prueba. Los contingentes en cuestión habían causado a las exportaciones estadounidenses un perjuicio equivalente al comercio perdido. Independientemente del comercio perdido, sin embargo, los contingentes de importación conllevaban de por sí una presunción de anulación o menoscabo. Esa conclusión de orden jurídico concordaba con las decisiones de grupos especiales anteriores.¹ Por tanto, las restricciones a la importación de carne vacuna anulaban o menoscababan los derechos de los Estados Unidos dimanantes del Acuerdo General. Aunque fuera difícil cuantificar con precisión el comercio perdido, porque las medidas se venían aplicando desde hacía mucho tiempo y por la gran distorsión del mercado coreano a causa de los contingentes y de las prohibiciones y otras restricciones en materia de importación, estaba claro que las medidas coreanas habían restringido el comercio por lo menos desde la adhesión de Corea al Acuerdo General en 1967 y lo estaban restringiendo ahora, y que seguirían teniendo efectos negativos para las exportaciones estadounidenses de carne vacuna mientras Corea no cumpliera las obligaciones que había contraído en virtud del Acuerdo General.

101. En respuesta a lo anterior, Corea adujo, entre otras cosas, que era improcedente que los Estados Unidos impugnaran las restricciones a la importación de carne vacuna retroactivamente, hasta el año 1967. Corea sostuvo además que, habida cuenta de las normas y procedimientos del artículo XVIII.12 d), la reclamación de los Estados Unidos no podía ser objeto de examen según la norma de la presunción de anulación o menoscabo (relacionada con el artículo XXIII.1 a)).

COMUNICACIONES DE OTRAS PARTES CONTRATANTES

102. El Grupo Especial recibió comunicaciones de Australia, Nueva Zelandia y el Canadá en tanto que terceros países interesados. Australia y Nueva Zelandia 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.

¹Los Estados Unidos remitieron al Grupo Especial a los siguientes informes de grupos especiales: "Japón - Restricciones aplicadas a la importación de ciertos productos agropecuarios" (L/6253, pág. 93) y "Medidas aplicadas por el Japón a las importaciones de cuero" (IBDD, 31S/126-127, párr. 55). Véase también el análisis del Grupo de las Restricciones Cuantitativas y Otras Medidas no Arancelarias, distribuido con la signatura NTM/W/13.

103. Australia estimaba que la prohibición de las importaciones de carne de bovino desde finales de 1984 hasta agosto de 1988, y las posteriores restricciones mediante toques máximos aplicados a las importaciones por la República de Corea eran contrarias a las disposiciones del artículo XI.1. 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.

104. Australia expuso que la República de 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 de artículo XVIII, y de la Declaración de 1979 sobre medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos. Australia mantuvo que, en primer lugar, 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.

105. Nueva Zelandia adujo que las medidas coreanas eran contrarias a las disposiciones del artículo XI.1 pues entre 1984 y 1988 había habido una prohibición de facto de las importaciones de carne de bovino; ese artículo excluía las prohibiciones. Nueva Zelandia estimaba asimismo que el tope máximo impuesto a las importaciones por encima del cual no se expedían licencias en 1988 indicaba que existía una restricción del nivel de las importaciones, además del arancel consolidado. Esto constituía pues presunción de incumplimiento de lo dispuesto en el artículo XI.1. Nueva Zelandia consideraba además que las restricciones aplicadas a través de la LPMO, que poseía el monopolio de las importaciones de carne de bovino, quedaban comprendidas en el ámbito de la nota interpretativa al artículo XI.1. Más aún, la protección otorgada por la LPMO restringía el comercio de un producto cuyos derechos estaban consolidados. En particular, la LPMO aplicaba a la carne de bovino importada un aumento de precio superior a la cuantía de la protección prevista en la Lista de Corea, con lo que se contravenían las disposiciones del artículo II.4. En opinión de Nueva Zelandia, Corea no podía justificar estas medidas que aplicaba a la importación bajo ninguna otra disposición del Acuerdo General, especialmente en virtud de los párrafos 2 c) i) o 2 c) ii) del artículo XI ni de la sección B del artículo XVIII. Esta sección no era aplicable pues Corea no experimentaba ya dificultades de balanza de pagos.

106. 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.

107. 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.

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

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

CONSTATAACIONES Y CONCLUSIONES

110. El Grupo Especial tomó nota de que los Estados Unidos afirmaban que la República de Corea había prohibido las importaciones de carne vacuna entre 1984/85 y 1988, y que desde agosto de 1988 aplicaba a las importaciones de dicho producto restricciones cuantitativas y otras medidas, en contravención de las disposiciones del artículo XI.1. Los Estados Unidos sostenían 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

111. 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.

112. 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 III b) supra se justificaban en virtud de la sección B del artículo XVIII; esta cuestión se examina después, en los párrafos 120 a 123.

113. Al examinar las medidas a que se hace referencia en el párrafo III 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.

114. El Grupo Especial pasó luego a examinar la otra afirmación de los Estados Unidos, a saber, que la existencia o el empleo de monopolios de importación controlados por los productores para restringir las importaciones era incompatible con las disposiciones de los artículos XI.1 y XVII. Corea rechazó que la existencia de un monopolio de importación controlado por los productores constituyera en sí misma un obstáculo adicional al comercio. El Grupo Especial observó que la LPMO gozaba de privilegios exclusivos en tanto que importador único de la carne de bovino. En cuanto tal, la LPMO tenía que respetar las disposiciones del Acuerdo General aplicables a las empresas comerciales del Estado, entre otras las estipuladas en los artículos XI.1 y XVII.

115. Las disposiciones del artículo XI.1 establecían que "ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones" incluidas las restricciones aplicadas por medio de actividades de comercio de Estado; sin embargo el artículo XVII permitía establecer o mantener empresas comerciales del Estado, incluso con privilegios exclusivos o especiales. La mera existencia de monopolios de importación controlados por los productores no podía considerarse en sí misma una restricción de las importaciones, incompatible con el Acuerdo General. Ello no obstante, el Grupo Especial observó que las actividades de tales empresas tenían que respetar diversas normas enunciadas en el Acuerdo General, entre ellas las estipuladas en los artículos XVII y XI.1. El Grupo Especial había ya constatado que las restricciones a la importación actualmente administradas por la LPMO contravenían las disposiciones del artículo XI.1. Como las

normas del Acuerdo General no se referían a la organización o gestión de los monopolios de importación sino únicamente a sus operaciones y efectos sobre el comercio, el Grupo Especial concluyó que la existencia de un monopolio controlado por los productores no podía por sí sola ser contraria a las disposiciones del Acuerdo General.

Artículo XVIII

a) Aspectos de procedimiento

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

117. 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 los Estados Unidos 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.

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

primero preveía un examen detallado de las distintas medidas por un grupo de expertos independientes¹ mientras que en el segundo se preveía un examen general de la situación de la balanza de pagos del país, por un comité de representantes de los gobiernos.

119. 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

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

121. 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.

122. 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

¹Véase 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."

en virtud de la sección B del artículo XVIII".¹ Además, todo el Comité de la Balanza de Pagos había destacado "la necesidad de establecer un calendario preciso para proceder rápidamente a la eliminación progresiva de las restricciones mantenidas por Corea por motivos de balanza de pagos" y había expresado la esperanza de que "Corea pudiera, entre tanto, establecer un calendario para la eliminación progresiva de las restricciones por motivos de balanza de pagos y considerase otras posibles justificaciones en el marco del GATT para las medidas restantes, eliminando así la necesidad de estas consultas".²

123. 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.

Artículo II

124. 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 afirmaban los Estados Unidos. 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

125. 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.

126. Al examinar el párrafo 4 del artículo II, el Grupo Especial observó que, con arreglo a la nota interpretativa del mismo, las disposiciones de ese párrafo debían aplicarse "teniendo en cuenta las del artículo 31 de la Carta de La Habana".¹ Eran pertinentes dos de las disposiciones de la Carta de La Habana, los párrafos 4 y 5 del artículo 31. El párrafo 4 exigía un análisis de los costos de importación y de los márgenes de beneficio del monopolio de importación. Sin embargo, en el párrafo 5 se estipulaba que los monopolios de importación debían "importar y poner a la venta el producto de que se trate, en cantidades suficientes para satisfacer plenamente la demanda interna del producto importado ..."

¹BOP/R/171, párr. 22

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

(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.

127. 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 131 infra.

128. 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.

129. El Grupo Especial pasó a examinar la afirmación de los Estados Unidos 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 127 supra. Por ello, concluyó que no era necesario examinar esta cuestión en el marco del artículo II.1 b).

Artículos X y XIII

130. El Grupo Especial tomó nota de que los Estados Unidos habían 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

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

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

131. 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 los Estados Unidos 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
						(Variaciones porcentuales)		
		(Miles de millones de won)						
PNB (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, %	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%	18,5%	21,2%	14,9%
					(Variación porcentual media de 12 meses)			
Precios salarios y empleo								
Precios de consumo	100,0	102,8	105,9	112,7	2,5%	2,8%	3,0%	7,1%
Relación de intercambio	100,0	108,8	111,5	114,3	0,5%	8,8%	2,5%	2,5%
Ingresos nominales de las industrias manufactureras ¹	269,7	294,5	328,7	364,8	9,9%	9,2%	11,6%	21,1%
Tasa de desempleo	4,0	3,8	3,1	2,6	4,0%	- 5,0%	- 18,4%	- 23,5%
		(Miles de millones de won)				(Porcentaje del PNB)		
Sector público								
Ingresos	14.223,5	16.278,6	19.270,5	18.007,6	27,0%	27,5%	29,1%	35,1%
Gastos	13.585,0	15.310,5	18.364,6	14.375,9	25,8%	25,9%	27,7%	28,0%
		(Miles de millones de won)				(Variación porcentual de 12 meses)		
Dinero y crédito								
Dinero y cuasidinero	28.565,2	33.833,1	40.279,5	42.714,6	16,8%	18,4%	19,1%	18,3%

¹En miles de won. 1988: enero a julio.

ANEXO 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.